

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social



El Acta de Infracción y su incidencia en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Intendencia Regional de San Martín.

Tesis presentada por el Bachiller:

Herrada García, Manuel Alexander

ORCID: 0000-0001-9282-5728

Para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Asesora:

Mgter. Castro Cusirramos, Erika Milagros

ORCID: 0009-0007-9991-5663

Arequipa - Perú

2024

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 04 de Junio del 2024

Dictamen: 008120-C-EPG-2024

Visto el borrador del expediente 008120, presentado por:

2015005341 - HERRADA GARCIA MANUEL ALEXANDER

Titulado:

**EL ACTA DE INFRACCIÓN Y SU INCIDENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN LABORAL - INTENDENCIA REGIONAL DE SAN MARTÍN.**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29259022 - RUBIO ZEVALLOS RUFO ISAAC
DICTAMINADOR**



**41249533 - ZUÑIGA MARINO MIGUEL ANGEL
DICTAMINADOR**



**29736899 - SILVA URDAY CHRISTIAN OLIVER
DICTAMINADOR**



El Acta de Infracción y su incidencia en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Intendencia Regional de San

INFORME DE ORIGINALIDAD

11 %

INDICE DE SIMILITUD

14 %

FUENTES DE INTERNET

1 %

PUBLICACIONES

4 %

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	cdn.www.gob.pe	2 %
Fuente de Internet		

2	hdl.handle.net	2 %
Fuente de Internet		

3	qdoc.tips	2 %
Fuente de Internet		

4	tesis.pucp.edu.pe	1 %
Fuente de Internet		

5	diariooficial.elperuano.pe	1 %
Fuente de Internet		

6	img.lpderecho.pe	1 %
Fuente de Internet		

7	vsip.info	1 %
Fuente de Internet		

8	www.acpuju.com	1 %
Fuente de Internet		



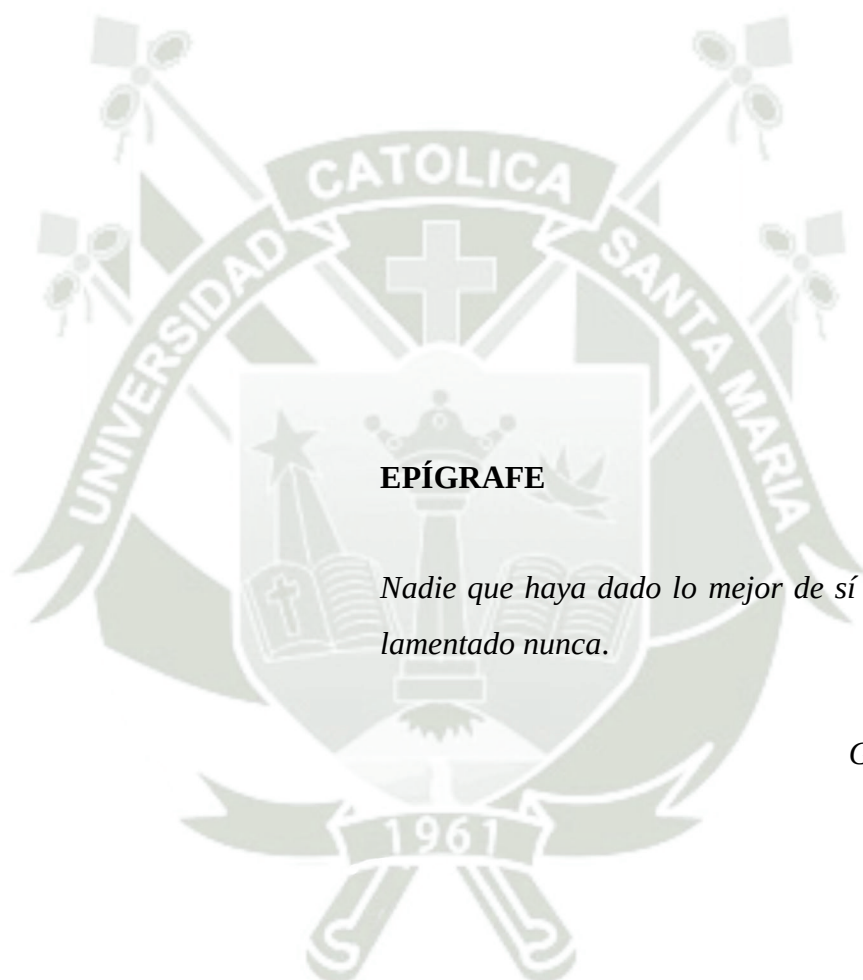
DEDICATORIA

A mi familia, por el apoyo incondicional.



AGRADECIMIENTO

*A la **Universidad Católica Santa María**, por la formación brindada a lo largo de todos estos años y, a todas las personas que fueron fundamentales para el desarrollo del presente trabajo.*



EPÍGRAFE

*Nadie que haya dado lo mejor de sí mismo lo ha
lamentado nunca.*

George Halas

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
HIPÓTESIS.....	3
OBJETIVOS.....	4
 CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	 5
1. Inspección de Trabajo.....	5
1.1. Objetivos de la Inspección del Trabajo.....	6
2. Sistema de Inspección del Trabajo.....	7
2.1. Principios del Sistema de Inspección del Trabajo.....	9
3. Organización, estructura y composición.....	10
3.1. Organización.....	10
3.2. Estructura.....	10
3.3. Composición.....	12
4. Inspector de trabajo.....	12
4.1. Facultades del Inspector del Trabajo.....	16
4.2. Competencias del Inspector del Trabajo.....	17
5. Procedimiento inspectivo.....	21
5.1. Actuaciones Inspectivas.....	22
5.2. Partes en el procedimiento inspectivo.....	22
5.3. Orden de Inspección.....	23
5.4. Desarrollo del procedimiento Inspectivo.....	25
5.5. Plazo del procedimiento inspectivo.....	26
5.6. Actuaciones de Investigación.....	27
5.7. Medidas Inspectivas.....	28
6. Acta de Infracción.....	29
6.1. Contenido del acta de infracción.....	30
6.2. Naturaleza jurídica del acta de infracción.....	32
7. Infracciones y Sanciones.....	41
7.1. Infracciones.....	41

7.2. Sanciones.....	43
8. Procedimiento administrativo sancionador.....	45
8.1. Características del procedimiento administrativo sancionador.....	46
8.2. Principios de la potestad sancionadora.....	47
8.2.1. Legalidad.....	48
8.2.2. Debido procedimiento.....	48
8.2.3. Razonabilidad.....	50
8.2.4. Tipicidad.....	52
8.2.5. Irretroactividad.....	52
8.2.6. Concurso de Infracciones.....	52
8.2.7. Continuación de infracciones.....	53
8.2.8. Causalidad.....	54
8.2.9. Presunción de licitud.....	55
8.2.10. Culpabilidad.....	56
8.2.11. Non bis in ídem.....	57
9. Procedimiento administrativo sancionador en la Inspección del Trabajo.....	58
9.1. Autoridades del Procedimiento.....	59
9.2. Desarrollo Procedimiento.....	60
a) Fase Instructora.....	61
b) Fase Sancionadora.....	70
9.4. Sanción administrativa.....	75
9.5. Procedimiento Recursivo.....	77
9.6. Tribunal de Fiscalización Laboral.....	80
10. Procedimiento de Ejecución.....	80

CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO

1. Método de investigación.....	83
2. Técnica de Interpretación Jurídica.....	83
3. Variables e indicadores.....	84
4. Técnicas de investigación.....	87
5. Instrumentos de la investigación.....	89

6. Criterios de validación de instrumentos.....	93
7. Universo y muestra.....	93
8. Sistema de citación.....	94
9. Confidencialidad.....	94
10. Conflicto de intereses.....	94
 CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	95
1. Archivo parcial del PAS.....	115
2. Sobre la vulneración a los principios de la potestad sancionador.....	118
3. Discusión.....	126
 CONCLUSIONES.....	129
 RECOMENDACIONES.....	131
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	132

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.....	85
Cuadro de operacionalización de variables	
Tabla 2.....	95
Identificación del sujeto responsable (nombres y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica)	
Tabla 3.....	96
Señalamiento de la autoridad competente para imponer sanción	
Tabla 4.....	97
Medios de investigación empleados para constatar los hechos que fundamentan el acta	
Tabla 5.....	98
Hechos verificados por el inspector que constituyen infracción	
Tabla 6.....	99
Infracción o infracciones que se subsumen a los hechos verificados	
Tabla 7.....	100
Preceptos y normas vulneradas, su calificación y tipificación	
Tabla 8.....	102
Señalamiento de los periodos incumplidos	
Tabla 9.....	103
Identificación de los trabajadores o personas afectadas por las infracciones	
Tabla 10.....	104
Sanción propuesta, su cuantificación y graduación	
Tabla 11.....	105
Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado con expresión de su fundamento fáctico	
Tabla 12.....	106
Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado con expresión de su fundamento jurídico	
Tabla 13.....	107

Identificación del o los inspectores que emite el acta de infracción (nombres, cargos y firmas)

Tabla 14.....109

Fecha de emisión del acta

Tabla 15.....110

Inicio del PAS a través la imputación de cargos

Tabla 16.....111

Propuesta de archivo de una o más infracciones a través del informe final de instrucción

Tabla 17.....112

Propuesta de archivo del PAS a través del informe final de instrucción

Tabla 18.....114

Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en el Informe Final de Instrucción

Tabla 19.....116

Archivo de una o más infracciones a través de la Resolución de Subintendencia (primera instancia)

Tabla 20.....117

Disposición de archivo del PAS a través de la Resolución de Subintendencia (primera instancia)

Tabla 21.....119

Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en la Resolución de Subintendencia (primera instancia)

Tabla 22.....121

Archivo de una o más infracciones a través de la Resolución de Intendencia (segunda instancia)

Tabla 24.....122

Disposición de archivo del PAS a través de la Resolución de Intendencia (segunda instancia)

Tabla 25.....123

Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en la Resolución de Intendencia (segunda instancia)

Tabla 26.....125

Actas de infracción que no fueron acogidas a través del PAS



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.....	15
Requisitos para ser inspector auxiliar de trabajo	
Figura 2.....	16
Duración de etapa formativa para Inspectores Auxiliares	
Figura 3.....	19
Materia sociolabores determinadas como complejas	
Figura 4.....	20
Materia en seguridad y salud en el trabajo determinadas como complejas	
Figura 5.....	60
Estructura del PAS	
Figura 6.....	96
Identificación del sujeto responsable (nombres y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica)	
Figura 7.....	97
Señalamiento de la autoridad competente para imponer sanción	
Figura 8.....	98
Medios de investigación empleados para constatar los hechos que fundamentan el acta	
Figura 9.....	99
Hechos verificados por el inspector que constituyen infracción	
Figura 10.....	100
Infracción o infracciones que se subsumen a los hechos verificados	
Figura 11.....	101
Preceptos y normas vulneradas, su calificación y tipificación	
Figura 12.....	102
Señalamiento de los periodos incumplidos	
Figura 13.....	103
Identificación de los trabajadores afectados o personas afectadas por las infracciones	
Figura 14.....	104
Sanción propuesta, su cuantificación y graduación	

Figura 15.....	105
Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado con expresión de su fundamento fáctico	
Figura 16.....	107
Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado con expresión de su fundamento jurídico	
Figura 17	108
Identificación del o los inspectores que emite el acta de infracción (nombres, cargos y firmas)	
Figura 18.....	109
Fecha de emisión del acta	
Figura 19.....	110
Inicio del PAS a través la imputación de cargos	
Figura 20.....	112
Propuesta de archivo de una o más infracciones a través del informe final de instrucción	
Figura 21.....	113
Propuesta de archivo del PAS a través del informe final de instrucción	
Figura 22.....	114
Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en el Informe Final de Instrucción	
Figura 23.....	115
Principios vulnerados de acuerdo al informe final de instrucción	
Figura 24.....	116
Archivo de una o más infracciones a través de la Resolución de Subintendencia (primera instancia)	
Figura 25.....	117
Disposición de archivo del PAS a través de la Resolución de Subintendencia (primera instancia)	
Figura 26.....	119
Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en la Resolución de Subintendencia (primera instancia)	

Figura 27.....	120
Principios vulnerados de acuerdo a Resolución de Subintendencia (primera instancia)	
Figura 28.....	121
Archivo de una o más infracciones a través de la Resolución de Intendencia (segunda instancia)	
Figura 29.....	122
Disposición de archivo del PAS a través de la Resolución de Intendencia (segunda instancia)	
Figura 30.....	123
Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en la Resolución de Intendencia (segunda instancia)	
Figura 31.....	124
Principios vulnerados de acuerdo a la Resolución de Intendencia (segunda instancia)	
Figura 32.....	125
Actas de infracción que no fueron acogidas a través del PAS	

LISTA DE ABREVIATURAS

DPAS	: Versión N.º 2 de la Directiva N.º 001-2017-SUNAFIL/INII – Directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección de trabajo
DFI	: Versión N.º 2 de la Directiva N.º 001-2020-SUNAFIL/INII - Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva
IRE	: Intendencia Regional
LGIT	: Ley N.º 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo
LPAG	: Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS - T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General
PAS	: Procedimiento Administrativo Sancionador
RCIT	: Decreto Supremo N.º 021-2007-TR - Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo
RLGIT	: Decreto Supremo N.º 019-2006-TR - Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo
SST	: Seguridad y Salud en el Trabajo
SIIT	: Sistema Informático de Inspección del Trabajo
SUNAFIL	: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
TFL	: Tribunal de Fiscalización Laboral

RESUMEN

El Acta de Infracción, es el documento emitido por los Inspectores de Trabajo cuando culminadas sus actuaciones inspectivas, determinan la existencia de infracciones por incumplimiento a la normativa sociolaboral, seguridad y salud en el trabajo o a la labor inspectiva, la cual comprende los hechos acreditados pasibles de infracción, los hechos que se subsumen a dichas infracciones, las normas afectadas su calificación y tipificación como infracciones, así como la sanción que es propuesta, además de los respectivos criterios de cuantificación y graduación, precisándose la responsabilidad del sujeto inspeccionado, con la debida fundamentación de hecho y de derecho.

En función a ello, el Acta de Infracción constituye el eje central sobre la cual se sustentará el procedimiento administrativo sancionador, por lo cual, dicha Acta debe sujetarse a los lineamientos establecidos por la Inspección del Trabajo, cumpliendo con cada uno de los requisitos contemplados en la Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento y otras disposiciones que rigen el procedimiento inspectivo.

Sin embargo, actualmente, muchas de las Actas de infracción no son emitidas cumpliendo el ordenamiento normativo, lo que deriva en que la o las infracciones contenidas en el Acta, no sean acogidas y, en algunos casos, se disponga el archivo del procedimiento, afectándose el servicio prestado por la Inspección del trabajo.

Es así que el Acta de Infracción tiene valor probatorio sustancial, puesto que esta constituye esencialmente una prueba fundamental o decisiva en la que se basa la autoridad administrativa de trabajo para imponer una sanción administrativa. Consecuentemente el Acta de Infracción, vincula la actuación de la inspección del trabajo en las etapas posteriores (Instructora y Sancionadora).

Palabras clave: Inspección del Trabajo, Inspectores de Trabajo, Acta de Infracción, Procedimiento Administrativo Sancionador

ABSTRACT

The Infraction Report is the document issued by Labor Inspectors when, upon completing their inspection activities, they determine the existence of violations due to non-compliance with socio-labor regulations, health and safety at work, or inspection work. It includes the substantiated facts liable to infringement, the facts that constitute such infringements, the affected regulations, their qualification and classification as infringements, as well as the proposed sanction, along with the respective quantification and graduation criteria, specifying the responsibility of the inspected subject with the necessary factual and legal grounds.

In this regard, the Infraction Report constitutes the central axis on which the sanctioning administrative procedure will be based. Therefore, said Report must adhere to the guidelines established by the Labor Inspection, complying with each of the requirements set forth in the General Labor Inspection Law, its Regulation, and other provisions governing the inspection procedure.

However, currently, many Infraction Reports are not issued in compliance with the regulatory framework, resulting in the infraction(s) contained in the Report not being upheld and, in some cases, the procedure being filed away, affecting the service provided by the Labor Inspection.

Thus, the Infraction Report has substantial probative value, as it essentially constitutes a fundamental or decisive piece of evidence on which the labor administrative authority relies to impose an administrative sanction. Consequently, the Infraction Report links the actions of the labor inspection in the subsequent stages (Instructor and Sanctioning).

Keywords: Labor Inspection, Labor Inspectors, Infraction Act, Sanctioning Administrative Procedure

INTRODUCCIÓN

La Ley N.º 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), establece que la Inspección del Trabajo es un servicio público encargado de velar por el cumplimiento de la normatividad sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo (SST), determinar la responsabilidad administrativa correspondiente, asesorar y brindar asesoría u orientación en dichas materias.

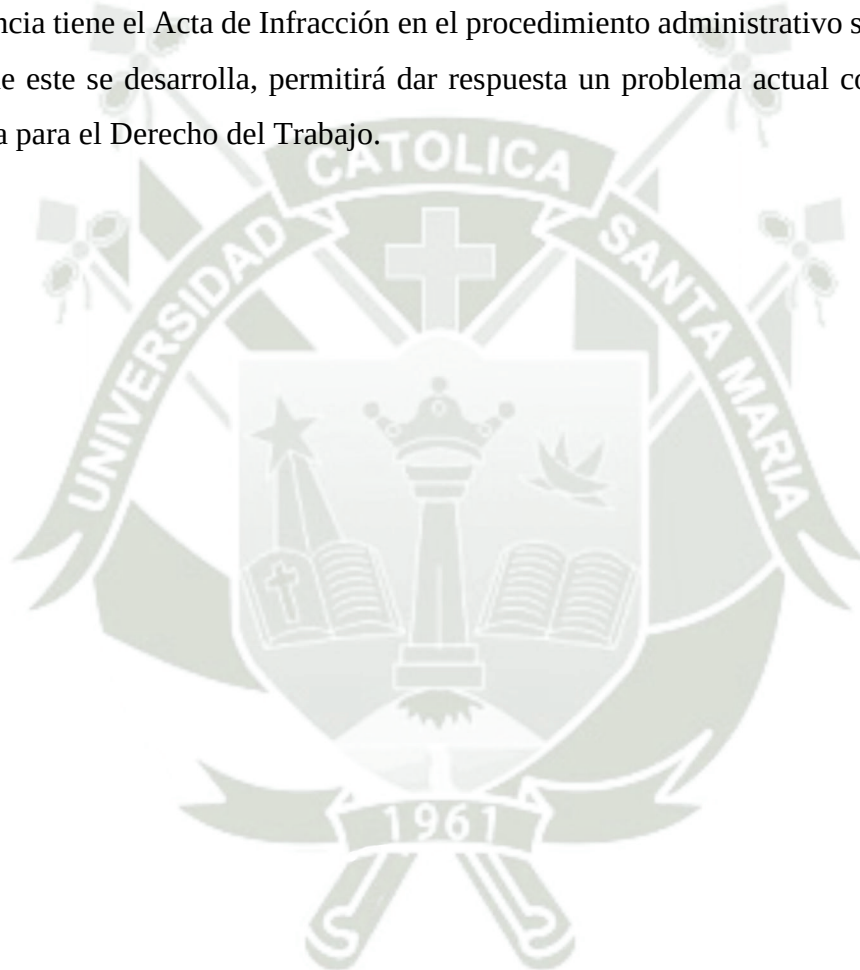
Como servicio público, es indispensable que este sea brindado de manera idónea, es decir, que el mismo sea prestado de manera efectiva; por lo tanto, el Estado como garante del cumplimiento del ordenamiento legal, debe establecer planes, estrategias, directivas e instrumentos adecuados que permitan a la Inspección del Trabajo cumplir con dicha finalidad.

Conforme a lo mencionado, uno de los fines más importantes que tiene a cargo la inspección del trabajo, consiste en velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST. Esta acción se ejecuta a través de un conjunto de actos previos y diligencias de investigación realizadas por un inspector de trabajo, las cuales pueden concluir en una constancia actuaciones inspectivas, cuando no se detecte ningún incumplimiento, o en un Acta de Infracción, cuando se adviertan infracciones de las normas sociolabores, en SST o labor inspectiva.

En ese sentido, la Inspección del Trabajo, cuenta con la facultad de exigir las responsabilidades administrativas correspondientes a través de un procedimiento administrativo sancionador, el cual, de acuerdo a la LGIT se inicia de oficio en función al Acta de Infracción, pero ¿Qué es el acta de infracción y por qué esta es tan importante? ¿Cuál es su importancia dentro del procedimiento administrativo sancionador seguido por la inspección del trabajo?

Las respuestas a estas preguntas resultan fundamentales, dado que el Acta de Infracción es el instrumento sobre el cual se sustenta todo el procedimiento administrativo sancionador en la Inspección del Trabajo, por ende, resulta esencial determinar si las Actas emitidas por los Inspectores de Trabajo se ajustan a los lineamientos normativos que regulan sus actuaciones, dado que estas servirán para determinar la responsabilidad del sujeto inspeccionado.

Por lo tanto, entender cómo funciona el Sistema de Inspección del Trabajo en el Perú, cual es la incidencia tiene el Acta de Infracción en el procedimiento administrativo sancionador y como es que este se desarrolla, permitirá dar respuesta un problema actual con relevancia significativa para el Derecho del Trabajo.



HIPÓTESIS

Dado que:

- El Acta de Infracción emitida por los Inspectores de Trabajo, constituye el resultado final de la acción de fiscalización, por el incumplimiento obligaciones por parte de los empleadores en mérito a una norma de orden sociolaboral o de SST, bajo un enfoque de cumplimiento, prevención de riesgos y tutela de los bienes jurídicos protegidos.
- En la medida que el Acta de Infracción propone la aplicación de sanciones, esta debe cumplir con el contenido mínimo establecido en el artículo 46° de la Ley N.° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, el artículo 54° del Decreto Supremo N.° 019-2006-TR – Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y el numeral 8.2.2. de la Versión N.° 2 de la Directiva N.° 01-2020-SUNAFIL/INII – Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva.
- Así mismo, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional a través de la sentencia contenida en expediente N.° 02698-2012-AA/TC, las actas de infracción no están exentas de motivación y de ponderar todas aquellas pruebas que sean aportadas, pues en mérito a las mismas se dará inicio al procedimiento administrativo sancionador.

Es probable que:

Las Actas de Infracción emitidas por los inspectores de trabajo, no cumplan con los requisitos establecidos en la LGIT, RGLIT, la Versión N.° 2 de la Directiva N.° 01-2020-SUNAFIL/INII y lo precisado por el Tribunal Constitucional, lo cual incidiría de manera negativa en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo.

OBJETIVOS

Objetivo principal

- a) Establecer que incidencia tiene el Acta de Infracción en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo.

Objetivos específicos

- a) Analizar qué es el Acta de Infracción y los requisitos necesarios para su validez.
- b) Establecer cuál es el procedimiento para la emisión del Acta de Infracción en la Inspección del Trabajo.
- c) Explicar qué es el procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo y cómo se desarrolla.
- d) Determinar cuál es la importancia del Acta de Infracción en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

1. Inspección del Trabajo

Con el transcurso del tiempo, las regulaciones laborales se han desarrollado en función al desequilibrio existente entre los trabajadores y empleadores.

Para prevenir abusos como resultado de este desequilibrio, el Estado intervino en el desarrollo de las relaciones laborales mediante la emisión de normas que protejan a los trabajadores, ante un estado de desventaja frente al empleador.

Dado el carácter tuitivo y garantista de estas normas, el estado se encargó de supervisar su cumplimiento y aplicar sanciones en caso de su inobservancia. Bajo este esquema, la inspección del trabajo asumió un carácter sancionador, con la premisa de que las multas eran el medio más idóneo para lograr el cumplimiento del ordenamiento sociolaboral, dicho razonamiento es conocido como “prevención negativa”; es decir, disuadir a los empleadores de conductas omisivas a través de la sanción.

En ese sentido, es posible afirmar que la inspección del trabajo nace paralelamente con el desarrollo de las normas sociolaborales, estableciéndose de esta forma la necesidad imperativa de la función inspectiva, entonces ¿Qué es la Inspección del Trabajo?

La Inspección del Trabajo es una actividad, función o potestad que tienen las administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de las normas previstas en el ordenamiento jurídico (Saco y Campos, 2013).

Para Toyama y Rodríguez (2014) la Inspección del Trabajo “constituye una función pública, una responsabilidad del Estado derivada del carácter social de este.” (p. 11)

Ahora bien, el artículo 1° de la LGIT define a la Inspección del Trabajo, como un servicio público encargado de velar por el cumplimiento de la normatividad sociolaboral y de SST, facultada para exigir las responsabilidades administrativas correspondientes, así como asesorar y orientar en las mencionadas materias; además de conciliar administrativamente sobre obligaciones que versen sobre derechos disponibles. (Ley N.º 28806, 2006)

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece que la Inspección del Trabajo es una función pública de la administración de trabajo, la cual se encarga de velar por el cabal cumplimiento de las normas de orden sociolaboral en el centro de trabajo. Su finalidad es la de persuadir a las partes de la necesidad de cumplir con lo dispuesto por la norma en el centro de trabajo, todo esto, a través de mecanismos preventivos, educativos y, cuando sea necesario, correctivos (Organización Internacional del Trabajo, 2011).

En ese sentido, debemos señalar que la Inspección del Trabajo constituye un servicio público, cuya finalidad es la de velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST, exigir las responsabilidades administrativas cuando corresponda, así como la de brindar asesoría y orientación técnica en las materias de su competencia.

Tal como ha precisado Toyama (2015), la inspección del trabajo es una de las muchas responsabilidades del estado, orientada a garantizar el cumplimiento de las normas que regulan las relaciones laborales y de aquellas que velan por la protección y seguridad de los trabajadores, asegurando que los empleadores cumplan con todas las regulaciones relacionadas al empleo, tales como salarios, horas de trabajo, igualdad de oportunidades, prevención de accidentes, lesiones, enfermedades, entre otras; es decir, la inspección del trabajo sirve para detectar y prevenir la realización de prácticas ilegales que puedan vulnerar los derechos de los trabajadores.

1.1. Objetivos de la Inspección del Trabajo

De acuerdo a la definición establecida en la LGIT, podemos decir que el objetivo esencial de la Inspección del Trabajo, es cautelar el cumplimiento normativo sociolaboral y de SST, así

como determinar las responsabilidades a las que hubiere lugar producto de algún incumplimiento, además de brindar asesoría especializada en temas de su competencia. Asimismo, Toyama y Rodríguez (2015) añaden que la función de velar o vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral conlleva a que “el sistema de inspección del trabajo debe velar y exigir el cumplimiento tanto de las normas con rango de ley, como de las reglamentarias, así como de las normas convencionales y las condiciones contractuales” (p. 67).

Conforme a ello, podemos establecer como objetivos de la Inspección del Trabajo a las siguientes acciones:

- Velar que los empleadores adopten medidas para garantizar un ambiente laboral que no ponga en riesgo la seguridad y salud de los trabajadores.
- Velar por el cumplimiento de la legislación laboral, con la finalidad de lograr condiciones de trabajo y empleo dignos.
- Brindar orientación e información adecuada empleadores y trabajadores.
- Realizar propuestas para la emisión de normas.
- Emitir pronunciamientos sobre normas que atenten contra el ordenamiento sociolaboral.
- Sancionar a los empleadores que incumplan con lo dispuesto en el ordenamiento legal.
- Poner en conocimiento del órgano competente aquellos actos que constituyan delitos derivados de la vulneración a la normativa sociolaboral y de SST.

2. Sistema de Inspección del Trabajo

El Estado vela por el cumplimiento de los derechos laborales, así como el fomento del empleo y otras cuestiones conexas relacionadas al trabajo. En esa misma línea, el Perú está obligado a reconocer y hacer cumplir los tratados y convenios internacionales ratificados, dentro de los cuales se encuentra el Convenio 81 de la OIT - Convenio sobre la Inspección del Trabajo,

ratificado el 01 de febrero de 1960, el cual establece que los Estados ratificantes deben contar un sistema de inspección de trabajo (Toyama y Rodríguez, 2007).

En ese sentido, el artículo 3° del, precisa que el sistema inspectivo se encargará de: a) supervisar el cumplimiento de las leyes sobre las condiciones de trabajo y la protección de trabajadores en el ejercicio de sus labores, incluidas las horas de trabajo, salarios, seguridad e higiene, así como su bienestar, la contratación de menores y otras disposiciones relacionadas, siendo los inspectores de trabajo los encargados cautelar tales condiciones; b) proporcionar información técnica y brindar asesoramiento respecto al cumplimiento normativo sociolaboral y de SST y; c) informar a la autoridad correspondiente los defectos o abusos que no se encuentren regulados por las disposiciones legales vigentes (Convenio 81 sobre la inspección del trabajo, 1947).

Al respecto, el artículo 1° de la LGIT precisa que el Sistema de Inspección del Trabajo es “un sistema único, polivalente e integrado, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral, de SST y cuantas otras materias le sean atribuidas” (Ley N.º 28806, 2006). Este sistema busca supervisar y garantizar el cumplimiento sociolaboral en los centros de trabajo, teniendo como principales características las siguientes:

- a) Es ejercido por un organismo administrativo.
- b) Tiene un enfoque tuitivo, orientado a proteger los derechos de los trabajadores.
- c) Cuenta con facultades de investigación y sanción ante alguna infracción al ordenamiento sociolaboral y de SST.
- d) Aplica sanciones como medidas disuasorias para promover el acatamiento de las normas laborales por parte de empleadores.
- e) Contribuye a equilibrar la relación asimétrica entre trabajadores y empleadores.

En función a lo precisado en los párrafos precedentes, el sistema inspectivo es una pieza fundamental para la vigilancia y el cumplimiento de aquellas normas que regulan las relaciones laborales.

2.1. Principios del Sistema de Inspección del Trabajo

De acuerdo a lo precisado por Toledo (2007) sobre los principios del Sistema de Inspección del trabajo “estos principios constituyen una suerte de criterios orientadores o pautas de actuación que gobiernan el funcionamiento del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran”. (p. 104)

El sistema de Inspección del Trabajo cuenta con un total de diecisiete (17) principios, los cuales direccionan el funcionamiento del Sistema Inspectivo. En función ello, estos principios deben ser observados por los servidores que conforman dicho sistema, no obstante, es necesario precisar que estos principios, también deben ser contemplados por los sujetos inspeccionados y los trabajadores, dado que tanto los empleadores como trabajadores tienen la posibilidad de poner en conocimiento su inobservancia, dando lugar a responsabilidad administrativa. (Toyama y Rodríguez, 2015).

En el artículo 2° de la Ley N.º 28806 (2006), detalla todos los principios que actualmente comprende la inspección del trabajo, tal como se detalla a continuación:

- i. Principio de legalidad
- ii. Principio de primacía de la realidad
- iii. Principio de imparcialidad y objetividad
- iv. Principio de equidad
- v. Principio de autonomía técnica y funcional
- vi. Principio de jerarquía
- vii. Principio de eficacia
- viii. Principio de unidad de función y de actuación
- ix. Principio de confidencialidad
- x. Principio de lealtad
- xi. Principio de probidad
- xii. Principio sigilo profesional
- xiii. Principio honestidad

- xiv. Principio celeridad
- xv. Principio carácter permanente
- xvi. Principio de objetividad
- xvii. Principio de publicidad

De la observancia de dichos principios, podemos advertir que algunos son de observancia únicamente para los Inspectores de Trabajo, dado que su contenido solo está orientado a regular su conducta durante sus actuaciones inspectivas, tal como el principio de autonomía, el cual está orientado a garantizar la independencia del inspector frente a cualquier tipo de influencia y, el principio de unidad de función y de actuación, el cual busca que el desarrollo de las actuaciones inspectivas se lleven a cabo por los inspectores que fueron designados conforme a sus atribuciones, sin perjuicio de que estos sean especializados en diferentes rubros para la presentación de un mejor servicio.

3. Organización, estructura y composición

3.1. Organización

Actualmente el Sistema de Inspección del Trabajo está organizado por los principios de sistema único, polivalente e integrado, contando para tales efectos con sujeción técnica, sistemática y funcional a cargo de la Autoridad Central de la Inspección del Trabajo, esto conforme a lo dispuesto en el artículo 4° del Convenio 81 de la OIT.

Así mismo, la organización territorial de la Inspección del Trabajo, se lleva a cabo en función los lineamientos de la Autoridad Central del Sistema, debiéndose observar necesariamente los principios de unidad de función, actuaciones inspectivas y de especialización.

3.2. Estructura

Hasta el año 2013, el órgano rector del Sistema de Inspección fue la Dirección General de Inspección del Trabajo (autoridad central), en función a lo especificado en el Decreto

Supremo N.º 04-2010-TR - Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; sin embargo, a la fecha la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), es la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo, la misma que a través de sus intendencias regionales a nivel nacional, se encarga de desplegar sus competencias en materia inspectiva y sancionadora según lo dispuesto en el Convenio 81.

Es así que, a través de la Ley N.º 29981 del 15 de enero del 2013, fue creada la SUNAFIL, como un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de SST, así como brindar asesoría técnica, realizar investigación y proponer la emisión de normas sobre dichas materias (artículo 1º).

Actualmente, SUNAFIL dispone de veinticinco (25) intendencias regionales a nivel nacional, siendo las mismas las siguientes:

- Intendencia Regional de Amazonas
- Intendencia Regional de Ancash
- Intendencia Regional de Apurímac
- Intendencia Regional de Arequipa
- Intendencia Regional de Ayacucho
- Intendencia Regional de Cajamarca
- Intendencia Regional de Callao
- Intendencia Regional de Cusco
- Intendencia Regional de Huancavelica
- Intendencia Regional de Huánuco
- Intendencia Regional de Ica
- Intendencia Regional de Junín
- Intendencia Regional de la libertad
- Intendencia Regional de Lambayeque
- Intendencia Regional de Lima

- Intendencia Regional de Loreto
- Intendencia Regional de Madre de Dios
- Intendencia Regional de Moquegua
- Intendencia Regional de Pasco
- Intendencia Regional de Piura
- Intendencia Regional de Puno
- Intendencia Regional de San Martín
- Intendencia Regional de Tacna
- Intendencia Regional de Tumbes
- Intendencia Regional de Ucayali

3.3. Composición

El artículo 25° de la LGIT, precisa que el Sistema de Inspección del Trabajo se encuentra conformado por todos los servidores cuyas funciones están relacionadas con las actuaciones inspectivas, así como aquellos que tienen a su cargo funciones inspectivas y las de conciliación. Asimismo, la norma precisa que este sistema también se encuentra integrado por los medios y recursos materiales, los cuales garantizan el efectivo desempeño del servicio de inspección (Ley N.º 28806, 2006).

En ese sentido, la SUNAFIL garantiza que el Sistema de Inspección del Trabajo cuente con los medios materiales y personales para que la Inspección puede desarrollarse de manera apropiada y de esta forma, se pueda garantizar una correcta prestación del servicio.

4. Inspector de trabajo

La OIT, ha precisado que la aplicación adecuada de las normas sociolaborales está sujeta a una efectiva inspección del trabajo. En ese sentido, los inspectores de trabajo, analizan cómo se aplican las normas sociolaborales en el centro de trabajo, orientando a empleadores y trabajadores sobre el modo de mejorar en la aplicación de normativa que regula las relaciones laborales y de SST (Organización Internacional del Trabajo, 2011).

Es por ello que el Inspector, es el elemento más importante del sistema de inspección del trabajo, al ejecutar de manera directa las labores de vigilancia y control de la normativa sociolaboral y de SST. Al realizar visitas a los centros de trabajo, es capaz de constatar las condiciones reales de los trabajadores recabando información; en función a ello, detecta infracciones, dispone la adopción de medidas correctivas o emite medidas de advertencia.

Es así que el Inspector, constituye la cara visible de la inspección del trabajo ante los trabajadores y empleadores, siendo sus actuaciones por mandato legal, las que legitiman y dan eficacia al sistema de inspección.

La LGIT, precisa que el Inspector de Trabajo, es aquel servidor público organizado por niveles sobre el cual recae la función inspectiva. Este se encarga de realizar las actuaciones inspectivas a efectos de determinar la observancia del ordenamiento sociolaboral y de SST, conforme a ello, todos los actos realizados en el marco de sus atribuciones merecen fe. Estos son elegidos por razones objetivas basadas en sus aptitudes sobre los cuales yace la función inspectiva que ejerce el Estado a través de la SUNAFIL (Ley N° 28806, 2006)

En función a ello, es importante precisar que los derechos y deberes de los inspectores de trabajo, así como sus impedimentos, incompatibilidades y principios aplicables a su labor, se encuentran regulados en la LGIT y el Decreto Supremo N.º 021-2007-TR - Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo (RCIT).

Conforme a lo precisado en el párrafo anterior, los Inspectores se encuentran comprendidos en tres grupos, siendo estos: inspector auxiliar, inspector de trabajo y supervisor inspector.

El supervisor-inspector es el de mayor nivel dentro de la carrera, accediéndose a dicho nivel solo mediante concurso interno. Estos cuentan con todas las facultades inherentes a la función inspectiva. Para ascender a supervisor-inspector, se requiere haber ejercido funciones efectivas como inspector de trabajo durante tres (3) años como mínimo.

Por otro lado, el inspector de trabajo es el segundo en el orden de jerarquía y, al igual que el supervisor-inspector, solo se accede a dicho nivel por concurso interno. Asimismo, estos cuentan con todas facultades para ejercer las funciones inherentes a la función de inspectiva. Para ascender a inspector, se requiere haber ejercido funciones efectivas como inspector auxiliar durante dos (2) años como mínimo.

Finalmente, los inspectores auxiliares constituyen el primer nivel y solo se ingresa a dicha categoría a través de concurso público. Estos inspectores cuentan con facultades de control y vigilancia de normas sociolaborales y de SST, cuando estas no revistan complejidad.

Tal como se ha señalado, el ingreso a la carrera del Inspector del Trabajo se inicia como inspector auxiliar a través de concurso público. De acuerdo a la LGIT, podrán participar en dicho concurso los ciudadanos que cuenten con nacionalidad peruana, sean mayores de dieciocho años y tengan un título profesional de cualquier especialidad.

En ese sentido, el RCIT precisa que el concurso público deberá contener pruebas teóricas y prácticas para determinar las capacidades y cualidades de los postulantes, así como una etapa formativa-práctica, las cuales tendrán el carácter de eliminatorio (numeral 3.4. del artículo 4°); sin embargo, tanto la LGIT como el RCIT, no precisan sobre los temas que abarcaran las evaluaciones teóricas, dado que esto constituye un elemento sumamente importante para la incorporación de los inspectores. Es decir, que tanto la norma como el reglamento, debieron precisar que las evaluaciones teóricas versarían sobre normativa sociolaboral, SST, derechos fundamentales, derecho administrativo y otros elementos propios de la rama del derecho administrativo del trabajo, debido a que todo el procedimiento inspectivo se sustenta en dispositivos legales que establecen principios y disposiciones sobre la actuación de los servidores públicos, dentro de los cuales se encuentran evidentemente los inspectores de trabajo.

Si revisamos las bases de la última convocatoria para la incorporación de inspectores auxiliares, podemos observar que los requisitos específicos para incorporarse a la carrera inspectiva, son poco rigurosos, dado que la experiencia solicitada es mínima, así como la

capacitación previa que es requerida, aunado al hecho de que la experiencia solicitada puede ser general, cuando esta debería específica y relacionada al procedimiento inspectivo, procedimiento administrativo sancionador, relaciones laborales o SST.

Figura 1

Requisitos para ser inspector auxiliar de trabajo

- **Requisitos específicos:**
 - a) **Formación académica**
 - Contar con título profesional universitario.
 - b) **Experiencia laboral**
 - Contar como mínimo con dos (02) años de experiencia profesional.
La experiencia profesional se contabilizará desde la obtención del grado académico de bachiller.
 - c) **Cursos y/o programas de especialización**
 - Diplomado en Legislación Laboral o Seguridad y Salud en el Trabajo (mínimo 90 horas de duración), o Curso de Especialización en Legislación Laboral o Seguridad y Salud en el Trabajo (mínimo 24 horas acumuladas).

7

Fuente: Extraída de la página web de la SUNAFIL. Bases de la convocatoria del último concurso público de méritos llevado a cabo en el año 2022.

Por otro lado, si bien el RCIT precisa que durante el proceso de evaluación deberá existir una etapa formativa-práctica, esta resulta ser muy corta, lo cual no permite incorporar de manera adecuada a los inspectores auxiliares que deberán velar por el cumplimiento normativo sociolaboral y de SST y, es que entender cómo funciona el sistema de inspección del trabajo, la aplicación correcta de los principios que regulan al mismo, los principios del derecho del trabajo, del procedimiento administrativo sancionador (PAS), la abundante legislación laboral y de SST, la jurisprudencia en materia laboral y administrativa, nos daremos cuenta

que llegar a un manejo idóneo de todo ello, implica un proceso complejo y progresivo que requiere de tener sólidas bases de conocimientos previos.

En función a lo señalado, si analizamos el plazo de evaluación formativa podemos advertir que este es tan solo de siete (7) días.

Figura 2

2.3. Sub etapa de Evaluación Formativa		INICIO	FIN
	Publicación de indicaciones y condiciones para el desarrollo de la sub etapa formativa al Sistema de Inspección del Trabajo.	21/11/2022	21/11/2022
	Difusión y habilitación de material correspondiente para sub etapa	21/11/2022	21/11/2022
	Evaluación Formativa (sobre el material difundido y habilitado).	27/11/2022	27/11/2022
	Publicación de resultados de la evaluación formativa en la página web de la SUNAFIL: www.sunafil.gob.pe .	27/11/2022	27/11/2022

Fuente: Extraída de la página web de la SUNAFIL. Bases de la convocatoria del último concurso público de méritos llevado a cabo en el año 2022.

Es importante reiterar, que la legislación en materia sociolaboral, así como la de SST es abundante; en ese sentido, los inspectores de trabajo deben contar con formación no solo en esas áreas, sino también en fiscalización laboral, la cual se encuentra regulada por la LGIT, reglamentos, directivas y protocolos, eso sin tomar en cuenta las disposiciones que regulan el PAS, las cuales deben también ser observadas por los inspectores.

4.1. Facultades del Inspector del Trabajo

De acuerdo a lo señalado por Toyama y Eguiguren (2009):

El elemento clave y esencial en todo proceso inspectivo son las facultades inspectivas dentro de la etapa de investigación. Las facultades brindan, de un lado, el marco adecuado para la configuración de la presunción de certeza de las actas inspectivas y,

de otro lado, ejercitadas de manera razonable, debieran constituirse en una garantía para la tutela de los valores constitucionales. (p. 13)

Es así que, la eficacia de un sistema de Inspección, depende del fortalecimiento de la figura del inspector; consecuentemente es necesario dotarlo de herramientas y facultades (Arce, 2020). Dicho esto, es importante precisar que las facultades con las que cuentan los inspectores en el desarrollo de sus actuaciones son bastante amplias.

La LGIT, así como la Versión N.º 2 de la Directiva N° 01-2020-SUNAFIL/INII - Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva (en adelante, la DFI), precisan una serie de facultades con las que cuentan los inspectores de trabajo, dentro de las cuales se encuentran, de manera general, las de entrar libremente al centro de trabajo; realizar sus visitas con el acompañamiento de los trabajadores o sus representantes, así como por los peritos y técnicos; realizar cualquier actuación de investigación, evaluación o prueba que estime pertinente; solicitar y obtener información o historiales relevantes para la función inspectiva, examinar dentro del centro de trabajo la documentación recabada, requerir cualquier tipo de información y documentación, siempre que esté relacionada con la investigación, entre otras facultades.

Conforme puede advertirse de la LGIT y DFI, otorgan una amplia gama de facultades a los Inspectores, lo cual les permite realizar sus actuaciones prácticamente sin restricción alguna; no obstante, como ya se ha detallado, las actuaciones de los inspectores de trabajo deben regirse dentro de marco de la legalidad, respetando no solos los principios contemplados en el LGIT, sino también aquellos que regulan PAS, algo que a menudo no suele suceder.

4.2. Competencias del Inspector del Trabajo

De acuerdo a lo señalado en párrafos precedentes, los Inspectores de trabajo se encuentran divididos en tres categorías: Supervisor-Inspector, Inspector de Trabajo e Inspector Auxiliar; cada uno de ellos posee competencias en función a la categoría que ostenta.

Es así que los Supervisores-Inspectores y los Inspectores del Trabajo, cuentan con todas las funciones inherentes al ejercicio de la labor inspectiva, conforme a lo precisado en la LGIT y la DFI, hecho que no ocurre con los Inspectores Auxiliares.

En un principio, la LGIT establecía que los Inspectores Auxiliares se encontraban facultados para realizar funciones inspectivas de control y vigilancia sobre micro o pequeñas empresas hasta con un máximo de 10 trabajadores, además de otras funciones, tales como: orientación y difusión de la normativa sociolaboral y de SST, absolver consultas sobre los expedientes inspectivos, proporcionar asistencia a directivos y encargados que conformen el Sistema de Inspección del Trabajo. Asimismo, estos podían colaborar o apoyar en la realización de funciones inspectivas inherentes a Inspectores de Trabajo y Supervisores.

Posteriormente, tales facultades fueron ampliadas, dado que se eliminó la restricción de ejercer sus funciones sobre micro y pequeñas empresas con hasta 10 trabajadores, todo esto, a raíz de la modificatoria realizada por la Ley N° 30056¹; en ese sentido, el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1383 publicado el 04 septiembre 2018, a través del cual se modificó el artículo 6° del LGIT, estableció que los Inspectores Auxiliares se encuentran facultados para realizar funciones inspectivas cuando las materias a ser investigadas, no sean complejas, para lo cual la SUNAFIL, debía aprobar los criterios técnicos a través de los cuales se determinarían que inspecciones se consideran complejas.

En función a lo dispuesto, es que mediante Resolución de Superintendencia N.º 189-2019-SUNAFIL del 07 de junio del 2019, fueron aprobados los criterios técnicos para la determinación de aquellas materias determinadas como complejas.

Es así que la mencionada Resolución, precisó los presupuestos para determinar que inspecciones deben ser consideradas como complejas, precisándose en artículo 1° que estas se determinarían en función a:

¹ Ley N° 30056 - Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial

- La complejidad de la materia o submateria a inspeccionar.
- El número de materias o submaterias objeto de la orden de inspección: igual o superior a nueve (9).
- El número de trabajadores involucrados en la investigación: igual o superior a (100).
- Características del sujeto inspeccionado, evaluadas por los Subintendentes de Fiscalización e Instrucción (Resolución de Superintendencia N.º 189-2019-SUNAFIL, 2019).

De igual forma, el artículo N° 2, aprobó el Anexo 1 y 2, el cual contiene el listado de materias sociolaborales y de SST que se consideran complejas, tal como se detalla a continuación:

Figura 3

Materia sociolabores determinadas como complejas

Materia		Sub Materia	Nº
Derechos fundamentales	Relaciones Colectivas	Convenios Colectivos	1
		Libertad Sindical	2
		Huelga	3
	Discriminación en el trabajo	Por razón de sexo	4
		Por razón sindical	5
		Otras discriminaciones	6
		Por VIH/SIDA	7
		Por discapacidad	8
		Hostigamiento sexual	9
		Discriminación en acceso al trabajo	10
		Promoción y empleabilidad de personas con algún tipo de discapacidad	11
		Ofertas públicas de empleo	12
		Ley de igualdad de oportunidades	13
		Trabajo forzoso	14
	Hostilidad y variación unilateral de las condiciones laborales	Otros hostigamientos (distintos al sexual)	15
		Variación unilateral de condiciones laborales	16
		Intermediación laboral prohibida	17
		Desnaturalización	18
		Empleo de trabajadores destacados en supuestos proscritos	19

Intermediación y tercerización	Intermediación	Cesión de trabajadores destacados a otras empresas	20
		Responsabilidad solidaria del pago de obligaciones laborales de trabajadores destacados a una empresa usuaria	21
	Tercerización	Desnaturalización	22
Regímenes especiales		Teletrabajo	23
		Ley del artista, intérprete y ejecutante	24
		Ley de exportación no tradicional	25
		Trabajador portuario	26

Nota. El presente cuadro corresponde a aquellas materias consideradas como complejas en materia sociolaboral, las cuales solo pueden ser investigadas por Inspectores de Trabajo o Supervisores-Inspectores, de conformidad con lo dispuesto con la Resolución de Superintendencia N° 189-2019-SUNAFIL.

Figura 4

Materia en SST determinadas como complejas

Materia	Sub Materia	N°
Estándares de Higiene ocupacional	Agente físico: ruido y vibraciones	1
	Agente físico: iluminación - ventilación	2
	Agentes químicos	3
	Agentes biológicos	4
	Otros agentes físicos: Temperatura, radiaciones	5
Condiciones de seguridad: en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria	Ascensores o montacargas	6
Instalaciones de trabajo	Protección de zanjas y excavaciones: estibaciones, calzaduras, apuntalamientos, muros pantalla y taludes	7
	Protección contra derrumbes en excavaciones: Estudios de mecánica de suelos	8
Máquinas y equipos de trabajo		9
Prevención y protección contra incendios	Almacenaje de explosivos y sustancias inflamables	10
Sistema de Gestión en SST		11
Identificación de peligros, evaluación de riesgos y medidas de control - IPERC		12
Normas de ergonomía		13

Estándares de seguridad	Manipulación y transporte de materiales: Almacenamiento	14
	Manipulación y transporte de materiales: Equipos de elevación y transporte	15
	Protecciones colectivas: Redes de seguridad	16
	Equipos e instalaciones eléctricas	17
	Protección contra caída de objetos	18
Psicosociales – Organización del trabajo		19
Protección en SST de trabajadores(as) vulnerables (mujeres en periodo de embarazo, lactancia, trabajadores con discapacidad)		20

Nota. El presente cuadro corresponde a aquellas materias consideradas como complejas en materia sociolaboral, las cuales solo pueden ser investigadas por Inspectores de Trabajo o Supervisores-Inspectores, de conformidad con lo dispuesto con la Resolución de Superintendencia N° 189-2019-SUNAFIL.

5. Procedimiento inspectivo

El procedimiento inspectivo es el conjunto de actuaciones que lleva a cabo el inspector de trabajo en mérito a una orden de inspección con el objetivo de comprobar el cumplimiento de la normatividad en materia sociolaboral o de SST. Este procedimiento puede culminar en un informe de actuaciones inspectivas, si es que no se detecta la comisión de alguna infracción o, en un acta de infracción, si se determina que el empleador no ha observado la normativa en materia sociolaboral, en SST o aquellas que regulan la labor inspectiva.

Al respecto, la doctrina no suele hablar de un procedimiento inspectivo como tal, sino más bien hace referencia a actuaciones inspectivas, sin embargo, hablando de forma más técnica y ciñéndonos a lo que sucede durante dichas actuaciones, es mucho más apropiado hablar de un procedimiento inspectivo como tal y no de actuaciones inspectivas.

En ese sentido, el procedimiento inspectivo se inicia con la recepción de la orden de inspección por parte del Inspector y culmina con respectiva emisión del acta de infracción o informe de actuaciones inspectivas (si no se detectan infracciones), todo esto observando los plazos establecidos en la orden de inspección y aquellos que regulan el procedimiento

inspectivo debidamente establecidos en la LGIT y DFI; consecuentemente, es correcto afirmar que, dentro de la etapa inspectiva se encuentran las actuaciones inspectivas.

5.1. Actuaciones Inspectivas

Toyama y Rodríguez (2014) precisan que una actuación inspectiva es:

La diligencia que la inspección del trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador para comprobar el fiel cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan para garantizar el cumplimiento de estas. (p. 69)

Al respecto, la LGIT no contiene una definición de actuación inspectiva, sin embargo, el numeral 4.2. de la DFI precisa que las actuaciones inspectivas vienen siendo “diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio” (Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, 2021), las cuales se realizan de manera previa al inicio del PAS, con el fin de comprobar el cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de SST, y de ser el caso, adoptar las medidas inspectivas que correspondan.

5.2. Partes en el procedimiento inspectivo

Sobre las partes en el procedimiento inspectivo, Vargas et al. (2022), establecen que:

A diferencia de un proceso judicial, en un proceso inspectivo no hay partes. Como se indicó en los capítulos previos, muchas veces un proceso inspectivo inicia por la denuncia de un trabajador, pero esta no puede incidir como parte principal de la inspección, debido a que quien maneja el rol protagónico de la inspección es la Sunafil. (p. 49)

Respecto al mencionado, es importante precisar que la afirmación realizada por los autores no es correcta, dado que el procedimiento inspectivo si cuenta con dos partes: el Inspector de

Trabajo y el Empleador. Si bien es cierto, el trabajador o representantes de la organización sindical no forman parte del procedimiento inspectivo, estos pueden participar en el mismo siempre sus acciones no perjudiquen el objeto de las actuaciones de investigación, no obstante, su no participación, no incide el resultado y validez de la investigación.

Es importante precisar que lo señalado, no se ciñe estrictamente a la naturaleza de un procedimiento administrativo, sino más bien, de dos partes cuya interacción se produce durante el procedimiento inspectivo, dado que el Inspector realiza su investigación sobre la documentación del empleador, en el centro de trabajo del empleador, sobre las acciones u omisiones realizadas por empleador, las declaraciones que este brinda, entre otras cuestiones. Conforme a ello, no hablamos de un procedimiento administrativo, puesto que las actuaciones inspectivas son previas al mismo, por lo tanto, se podría afirmar que, dentro del procedimiento inspectivo estrictamente, si contamos con dos partes: inspector de trabajo y sujeto inspeccionado (empleador).

5.3. Orden de Inspección

La orden de inspección, es aquel documento emitido por funcionario competente, que da mérito al inicio del procedimiento inspectivo. Este documento es remitido al Inspector de Trabajo con la finalidad que de inicio a las actuaciones inspectivas e investigar las materias contenidas en dicha orden.

Arce (2019) precisa que “con la orden de inspección, el inspector inicia su actuación inspectiva. Siempre será una orden escrita, adoptada de oficio, por un superior jerárquico del inspector” (p. 65).

Al respecto el Decreto Supremo N.º 019-2006-TR - Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), precisa que las órdenes de inspección deben constar por escrito, así como contener los datos relevantes para llevar adelante la inspección y el plazo para llevar a cabo las actuaciones. Estas podrán estar dirigidas a un sujeto inspeccionado en específico, debidamente determinado e individualizado, o podrán ser dirigidas de manera

genérica a un número indeterminado de sujetos, bajo criterios geográficos, económicos, tasa de informalidad o algún otro criterio objetivo.

En ese sentido, las ordenes de inspección son de dos tipos, concretas o genéricas. Son concretas cuando se tiene plenamente identificado el sujeto a inspeccionar, mientras que las genéricas, son aquellas en las cuales no se ha identificado al sujeto que será inspeccionado; en ese sentido, una vez identificado el sujeto inspeccionado, es necesario que estas sean convertidas en ordenes concretas.

Es relevante precisar una orden de inspección genérica, tiene un impacto mucho mayor dentro de los objetivos que tiene el sistema de inspección del trabajo al promover el cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de SST, puesto que puede tener mejores efectos respecto a determinados sectores (Arce, 2019).

Dicho esto, es importante tener en cuenta que actualmente las ordenes de inspección concretas, cuentan con la información detallada a continuación:

- a) Número correlativo.
- b) Lugar y fecha de emisión.
- c) Órgano que emite la orden de inspección y firma del funcionario competente.
- d) Plazo para realizar las actuaciones inspectivas.
- e) Identificación del o los Inspectores a cargo de las actuaciones inspectivas.
- f) Datos del empleador
- g) Dirección del centro de trabajo.
- h) Materias objeto de la Inspección.

Así mismo, las ordenes de inspección genérica, cuentan con la presente información:

- a) Numero correlativo.
- b) Lugar y fecha de emisión.
- c) Órgano que emite la orden de inspección y firma del funcionario competente.

- d) Plazo para realizar las actuaciones inspectivas.
- e) Identificación del o los Inspectores encargados de las actuaciones inspectivas.
- f) Materias objeto de la Inspección.

Ahora bien, las ordenes de inspección no están exentas de contener errores, por tanto, de advertirse la existencia de algún error o fuera necesaria la realización de actuaciones inspectivas en diferentes centros de trabajo, el inspector a cargo, en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas de recibida la orden, debe cursar un informe al servidor que emitió la orden, informando sobre los errores presentados, salvo que se tratase de casos en donde se requerirá una actuación inmediata, en cuyo caso se debe proceder en el mismo día, bajo responsabilidad.

Finalmente, es importa precisar que el funcionario competente encargado de emitir las ordenes de inspección en las Intendencias Regionales, es el Subintendente de Fiscalización e Instrucción, mientras que, en la Intendencia de Lima Metropolitana dicha función recae sobre los Supervisores-Inspectores o el Subintendente de Fiscalización.

5.4. Desarrollo del procedimiento Inspectivo

Tal como se ha señalado, el procedimiento inspectivo se inicia en mérito a la orden de inspección; en ese sentido, el o los Inspectores designados, darán inicio a sus actuaciones inspectivas una vez recibida la orden de inspección, para esto, cuentan con un plazo de diez (10) días hábiles contados desde la fecha de recepción la orden de inspección. Tratándose de casos especiales, tales como despido arbitrario, accidentes de trabajo, huelga, paralizaciones, cierre de centro de trabajo, suspensión de laborales, cese colectivo u otras materias que requieran atención urgente, las actuaciones inspectivas deberán iniciarse de forma inmediata, es decir, el mismo día que fue recibida la orden.

Si bien la orden de inspección debe constar siempre por escrito, no existe ninguna obligación por parte de los inspectores de trabajo de entregar una copia de dicha orden al sujeto

inspeccionado al momento de que estos den inicio a sus actuaciones inspectivas; sin embargo, sí se encuentran obligados a identificarse e informar sobre el motivo de sus actuaciones.

Por lo tanto, si el sujeto inspeccionado quisiera tener al acceso a la orden de inspección, este podrá solicitar el acceso al expediente inspectivo (que contiene la orden), en función al principio de acceso permanente contemplado en el numeral 1.19 del artículo IV del T.U.O de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG).

5.5. Plazo del procedimiento inspectivo

Como cualquier procedimiento de la Administración Pública, el procedimiento inspectivo se encuentra supeditado a un plazo, este se encuentra detallado en el orden de inspección y debe ser observado por Inspector de Trabajo.

Dicho esto, debemos precisar que el plazo para llevar a cabo las actuaciones inspectivas no podrá ser mayor a treinta (30) días hábiles, salvo que exista demora y esta sea atribuible al sujeto inspeccionado, circunstancia que debe ser puesta en conocimiento al Supervisor-Inspector o al Subintendente de Fiscalización e Instrucción de no contarse con Supervisor. Este plazo puede ser ampliado por treinta (30) días hábiles, para lo cual el Inspector deberá fundamentar las razones de dicha ampliación. Para determinar el plazo a consignarse en cada orden de inspección, se debe evaluar cada caso, siendo esencialmente esta, la complejidad a la que hace alusión Resolución de Superintendencia N° 189-2019-SUNAFIL, es decir, si las materias sobre las cuales se realizará la investigación son complejas, pero no solo ello, sino también, el número de materias a investigar, si el empleador cuenta con varios centros de trabajo, el número de trabajadores, entre otros hechos relevantes para determinar el plazo que se establecerá en la orden.

Ahora bien, tratándose de órdenes cuyas materias versen sobre SST, el plazo de ampliación más al plazo original contenido en la orden, no podrá exceder los treinta (30) días hábiles.

Finalmente, de tratarse de un accidente de trabajo con consecuente muerte, las actuaciones inspectivas deben realizarse en un plazo que no exceda los diez (10) días hábiles, los cuales podrán ser prorrogados por una sola vez y por el mismo plazo.

Todos los plazos precisados en los párrafos anteriormente señalado, se computan desde el inicio de la primera actuación inspectiva.

Culminado el plazo contenido en la orden, los inspectores a cargo tienen un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles para la emisión y suscripción del Acta de Infracción. Dentro de este plazo, el Supervisor-Inspector o quien lo sustituya, cuenta con cinco (5) días hábiles para dar su conformidad.

5.6. Actuaciones de Investigación

Las actuaciones de investigación son las modalidades con las que cuentan los Inspectores para realizar sus actuaciones inspectivas, estas son las herramientas que servirán para dar cumplimiento a lo dispuesto en la orden de inspección. Las actuaciones contempladas en la LGIT, son las detalladas a continuación:

- a) **Visita inspectiva a los centros de trabajo:** son las visitas in si tu que realiza el inspector de trabajo en los centros o lugares de trabajo, a fin de realizar verificaciones, recabar declaraciones o documentación, así como constatar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST. Esta, es una de las actuaciones más importantes, dado que, por un lado, visibiliza la labor de la inspección del trabajo y, por otro, permite que el inspector pueda tener un contacto directo e inmediato con el empleador y los trabajadores, lo que le permitirá tener un mayor entendimiento de la situación.
- b) **Comparecencia:** a través de esta actuación inspectiva, el inspector solicita la comparecencia del sujeto inspeccionado, en la oficina pública designada, con el fin de que esté presente la información requerida y/o realice las aclaraciones que resulten pertinentes y/o realice alguna declaración necesaria para el esclarecimiento de los

hechos investigados. El incumplimiento de comparecer en el lugar, fecha y hora establecida por el inspector, constituye una infracción a la labor inspectiva contemplada en el numeral 46.10 del artículo 46° del RLGIT.

- c) **Comprobación de datos:** esta actuación consiste en verificar las bases de datos o antecedentes que obran en el sector público, con la finalidad de recabar información, como, por ejemplo, si el sujeto inspeccionado está inscrito en el régimen de la micro o pequeña empresa, si se encuentra activo y habido en la base de datos de la SUNAT, si cuenta con procedimientos en curso, si ha sido sancionado previamente, etcétera.
- d) **Requerimiento de información a través de sistemas de comunicación electrónica:** a través de esta actuación, los inspectores pueden requerir al sujeto inspeccionado documentación a fin de escrutar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de SST. El requerimiento de información, puede realizarse mediante sistemas de comunicación electrónica (casilla electrónica) o a través de una visita al centro de trabajo. La no presentación de la documentación por parte del sujeto inspeccionado, constituye infracción a la labor inspectiva, de acuerdo al numeral 46.3 del artículo 46° del RLGIT.

5.7. Medidas Inspectivas

Las medidas inspectivas son disposiciones u ordenes que, en el marco de sus competencias, dictan los Inspectores de Trabajo durante el desarrollo del procedimiento inspectivo, esto con la finalidad de advertir, requerir o disponer alguna medida que tiene como fin la verificación del cumplimiento normativo. Dichas medidas son las siguientes: advertencia, medida de requerimiento, paralización o prohibición de trabajos o tareas, cierre temporal del área de una unidad económica o de toda la unidad económica.

Cuando los inspectores determinen la comisión de infracciones por vulneración al ordenamiento sociolaboral o de SST, emitirán una medida de requerimiento con la finalidad de que el Sujeto Inspeccionado, subsane aquellas infracciones que sean advertidas, otorgando

para tales efectos un plazo prudencial. De no cumplir con el requerimiento efectuado, el Inspector procederá a emitir la respectiva acta de Infracción.

La media de requerimiento solo es emitida en los casos que la infracción sea subsanable, es decir, cuando los efectos producidos al vulnerarse el derecho o el incumplimiento, pudiesen ser revertidos.

6. Acta de Infracción

En el campo del Derecho Administrativo, un tema relevante es el valor o peso probatorio con el que cuentan las actas de infracción. Esto, es importante, porque en muchos casos estos documentos sirven como prueba fundamental o decisiva en la que se basa la autoridad para imponer una sanción administrativa.

Cuando las autoridades administrativas realizan labores de fiscalización, están suelen culminar con la emisión de acta de un acta de infracción; en este documento se detallan, entre otros elementos, las conductas (acciones u omisiones) de los administrados en relación con las normas y regulaciones específicas que rigen las actividades que están bajo supervisión y control administrativo (Tirado, 2021).

Si hablamos de las Actas de Infracción emitidas en la inspección del trabajo, podemos advertir que la LGIT y su reglamento, no definen al acta de infracción, precisándose únicamente que esta se emite cuando existe una vulneración al ordenamiento sociolaboral, en SST y las normas que regulan la labor inspectiva. Sin embargo, el numeral 4.9. DFI, precisa que el Acta de Infracción, es aquel documento elaborado y registrado por los inspectores de trabajo, cuando producto de sus actuaciones inspectivas se determina la existencia de infracciones por incumplimiento a la normativa sociolaboral, SST o a la labor inspectiva, la cual contiene los hechos comprobados pasibles de infracción, las infracciones en las que se subsumen dichos hechos, las normas vulneradas, su calificación y tipificación como infracción, así como la sanción propuesta, además de los respectivos criterios de cuantificación y graduación, precisándose

la responsabilidad del sujeto inspeccionado, con la debida fundamentación de hecho y de derecho (Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, 2021)

De acuerdo a Toyama y Eguiguren (2014), las Actas de infracción son “los documentos donde se registran las consecuencias y verificaciones respecto del incumplimiento de las disposiciones legales o convencionales en materia sociolaboral” (p. 379).

En ese sentido, resumiendo lo precisado en el párrafo anterior, si el inspector concluyese que el empleador ha incurrido en infracciones por vulnerar el ordenamiento sociolaboral, en SST o la normativa que regula la inspección de trabajo, emitirá un Acta de Infracción.

Sobre lo mencionado, el artículo 6º de la LGIT, le da un valor sustancial al Acta de Infracción, al precisar que los hechos verificados por los inspectores a cargo, formalizados debidamente en el Acta de Infracción y que cumplan con los requisitos establecidos, se presumirán ciertos, sin perjuicio de aquellas pruebas que los administrados puedan presentar (Ley N° 28806, 2006).

Tal como se puede advertir, la norma es clara al señalar que las actas de infracción tienen una presunción de certeza, es decir, que estas no solo tienen un valor probatorio, dado que las mismas darán inicio al PAS (Tirado, 2021).

Conforme a ello, el Acta de Infracción constituye el eje principal sobre el cual se sostendrá el PAS, puesto que todas las actuaciones, hechos y conclusiones a las que arriben los Inspectores, deberán estar contenidas en dicho documento. Entonces, es a partir de este documento, que el órgano instructor determinará si da o no inicio al PAS. Es por ello que el Acta tiene un papel protagónico y trascendental en la inspección del trabajo.

6.1. Contenido del acta de infracción

El artículo 54º del RLGIT, establece que el acta de infracción que se extienda deberá contar con el siguiente contenido mínimo:

- a) Identificación del sujeto responsable, con expresión de su nombre y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica. Idénticos datos de identificación se reflejarán para los sujetos que deban responder solidaria o subsidiariamente. En caso de obstrucción a la labor inspectiva o de empresas informales, se consignarán los datos que hayan podido constarse.
- b) La autoridad competente para imponer sanción, con expresión de la norma que le atribuye su competencia.
- c) Los medios de investigación utilizados para la constatación de los hechos en los que se fundamenta el acta.
- d) Los hechos comprobados por el inspector del trabajo, constitutivos de infracción.
- e) La infracción o infracciones en las que se subsumen los hechos comprobados, los preceptos y normas que se estiman vulneradas, su calificación y tipificación legal.
- f) La sanción que se propone, su cuantificación y graduación, con expresión de los criterios utilizados a dichos efectos. De apreciarse la existencia de reincidencia en la comisión de una infracción, debe consignarse dicha circunstancia con su respectivo fundamento.
- g) La responsabilidad que se imputa a los sujetos responsables, con expresión de su fundamento fáctico y jurídico.
- h) La identificación del inspector o de los inspectores de trabajo que extienden el acta de infracción con sus respectivas firmas.
- i) La fecha del acta y los datos correspondientes para su notificación. (Decreto Supremo N° 019-2006-TR, 2006)

Ahora bien, el numeral 8.2.2. de la DFI, también hace un listado del contenido mínimo que debe contener el acta de infracción, sin embargo, dicho listado, es igual al precisado en 54° del RLGIT, con excepción del literal f), el cual añade que, el acta, deberá contener la identificación del o los trabajadores o personas que resulten afectadas por las infracciones detectadas (Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, 2021)

Otra precisión importante que hace al Directiva, respecto a las Actas de Infracción en materia de SST, es que cuando de por medio se produzcan accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, el Acta, debe precisar adicionalmente:

- a) Las circunstancias en las que se produjeron.
- b) Las causas.
- c) Los sujetos responsables
- d) Especificarse si, a criterio del Inspector comisionado, estos se produjeron debido a la inexistencia de medidas en SST.
- e) Las medidas correctivas adoptadas con el fin de evitar, en el futuro, que se produzca un accidente de trabajo o enfermedad ocupacional de características iguales.

6.2. Naturaleza jurídica del acta de infracción

El numeral 1.1. del artículo 1° de la LPAG, establece que “son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.” (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019)

Los numerales 1.2.1 y 1.2.2. del mismo artículo, precisan que, no son actos administrativos, los “actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios” y, “los comportamientos y actividades materiales de las entidades” (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019)

En función a lo señalado en los párrafos anteriores, el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL), ha precisado que el Acta de infracción, constituye un acto administrativo de trámite, precisando lo siguiente:

6.23 Si bien un sector de la administración considera al Acta de Infracción como un acto de administración, esta Sala considera que los alcances del Acta de Infracción

exceden el concepto de mero acto de trámite con el que se le pretende clasificar; por el contrario, sus alcances vinculan la actuación de la administración en etapas posteriores siguientes (el procedimiento instructivo mismo), formulándose la Imputación de cargos y el Informe Final de Instrucción (inicio y fin del procedimiento instructivo) de acuerdo a la propuesta de incumplimientos y a las actuaciones que durante la etapa inspectiva se realicen.

6.24 En base a ello, es consecuente considerar al Acta de Infracción como un acto administrativo de trámite, pasible de ser impugnado sólo en aquellos casos en los cuales este determine “...la imposibilidad de continuar el procedimiento...” o produzca indefensión, según lo prescribe el numeral 2 del artículo 217 del TUO de la LPAG. Sobre el criterio de causar indefensión, se entiende por éste a “...aquellos actos que aún sin tener la cualidad de definitivo, coloquen al administrado en una imposibilidad de defenderse de otro modo...”

(...)

6.26 A consideración de esta Sala, la indefensión que ocasiona un acta de infracción que se aparta de los principios generales del derecho administrativo trasciende a todas las actuaciones posteriores de la administración. Tal y como lo señala la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, “Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo”, la autoridad instructora debe de dar inicio al procedimiento sancionador “...al emitir y notificar la imputación de cargos al sujeto responsable, en virtud del contenido del Acta de infracción y lo advertido en el desarrollo de las actuaciones de investigación y comprobatorias”. (literal b del artículo 6.4.1.4 de la Directiva); es decir, si durante el procedimiento inspectivo la omisión de actuaciones probatorias o el apartamiento de alcances legales impacta en la calificación de las conductas, tal error o apartamiento trasciende todo el procedimiento instructivo y posterior procedimiento sancionador (Tribunal de Fiscalización Laboral, Resolución N° 020-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala).

Respecto a lo señalado por el TFL, en efecto, la posición de que el Acta de Infracción vincula la actuación de la inspección del trabajo en las etapas posteriores (Instructora y Sancionadora) es correcta.

Tal como se ha precisado anteriormente, el Acta constituye el soporte sobre el cual se sustenta el PAS; sin embargo, no es compartida la postura del Tribunal al señalar que el Acta es un acto de trámite pasible de ser impugnado en los casos que se produzca la imposibilidad de continuar con el procedimiento o se genere indefensión, dado que, por la naturaleza del PAS en la inspección del trabajo, esto no podría materializarse.

En los casos que la Autoridad Instructora decida dar inicio al PAS, esta notifica la imputación de cargos al sujeto inspeccionado junto con el acta de infracción; consecuentemente, no se imposibilita la continuación del procedimiento, hecho que ocurre también durante la etapa sancionadora.

De igual forma no se produce la indefensión del sujeto inspeccionado puesto que se le otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para que pueda presentar sus descargos en contra de la imputación.

Sin perjuicio de ello, de disponerse la continuación del PAS a través el informe final de instrucción, este se notifica al sujeto inspeccionado, otorgándosele nuevamente un plazo de cinco (5) hábiles para que presente sus descargos y, solo después de haberse otorgado dicho plazo, es que el órgano sancionador, con o sin los descargos, procede a emitir la Resolución que dispone la sanción o archivo total o parcial del PAS, observando en cada caso, la legalidad del procedimiento; por tanto, el acta de infracción en ningún caso podría producir la no continuación del procedimiento o producir indefensión.

Si bien, tal indefensión podría producirse durante la etapa inspectiva, tal hecho puede ser cuestionado en el PAS, a través de los descargos a la imputación de cargos e informe final de instrucción. Consecuentemente, la Autoridad Instructora y Sancionadora, evaluarán si, en efecto, se ha vulnerado del principio al debido procedimiento.

Dicho esto, es importante observar lo precisado en el numeral 217.2 del artículo 217° de la LPAG, al precisar que:

Solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan 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. (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019)

Tal como se puede advertir, la LPAG señala claramente que, si el acto imposibilita la continuación del procedimiento o produce indefensión, este podrá ser impugnado, a través de los recursos impugnatorios contemplados en la LPAG. En función a ello, si el acta no se encuentra debidamente motivada ¿Quién sería la autoridad competente para declarar la nulidad? ¿La Autoridad Instructora a cargo de la Subintendencia de Fiscalización e Instrucción? o ¿La Autoridad Sancionadora a cargo Subintendencia de Sanción?

Ante estas interrogantes, debemos nuevamente ceñirnos a lo precisado en la LPAG, puesto que el numeral 11.1. del artículo 11° precisa que los administrados formulan la nulidad de los actos administrativos a través de los recursos administrativos previstos, consecuentemente, ¿Si el sujeto inspeccionado advirtiese que el acta no se encuentra debidamente motivada, al momento de imputar los cargos o cuando se notifica el informe final de instrucción, podría interponer un recurso impugnatorio? La respuesta es no, dado que no se producen los dos supuestos contemplados en el numeral 217.2 del artículo 217° de la LPAG, esto es, la imposibilidad de continuar con el PAS o se haya producido indefensión.

Por otra, parte, el numeral 11.2. del mismo artículo, precisa que la nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto, en función a ello, si tenemos que el acta es emitida por el Inspector, la autoridad superior encargada de conocer

y declarar la nulidad sería el Subintendente de Fiscalización e Instrucción como autoridad superior, sin embargo, este no cuenta con facultades para declarar la nulidad del Acta del acta de infracción.

Es por ello, que el TFL debió precisar de manera exacta la oportunidad para la declaración de la nulidad del acta, es decir, que la misma pueda ser cuestionada a través de los recursos impugnatorios previstos (apelación o revisión), al momento de recurrir la resolución de primera o segunda instancia, tal como lo señala el numeral 217.2 del artículo 217° de la LPAG.

Sin perjuicio de lo mencionado, la Resolución materia de análisis señala también lo siguiente:

6.27 Este criterio es concordante con la postura señalada por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, en cuyo fundamento 17, al señalar que “...dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales.” (Tribunal de Fiscalización Laboral, Resolución N° 020-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala).

Sobre lo mencionado, Guzmán (2020) precisa que el acto que pone fin al asunto administrativo, constituye un acto definitivo, el cual se diferencia del acto de trámite, pues este no pone fin al procedimiento ni al asunto, sino que, en general, tiene carácter preparatorio o instrumental respecto del procedimiento administrativo. Es así que si revisamos el numeral 6.4.1 del artículo 6° de la LPAG, tendremos una excepción al principio de que todos los actos administrativos deben ser motivados, dado que el numeral en mención, señala que los actos de mero trámite que impulsan el procedimiento, no requieren de

motivación. Consecuentemente, la ley hace una distinción entre acto administrativo de trámite y acto definitivo.

En ese sentido, lo precisado por el TFL al citar la sentencia recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, respecto al deber de motivación de las actas, es correcto, al margen de la naturaleza del acta, es indispensable que esta se encuentre debidamente motivada, dado que la misma servirá de sustento para la determinación de la responsabilidad del sujeto inspeccionado; en ese sentido, los inspectores, deben cumplir con motivar dichas actas según lo precisado en la RLGIT y la DFI, al precisar que estas deben contener “la responsabilidad que se imputa a los sujetos responsables, con expresión de su fundamento fáctico y jurídico” (literal g) del artículo 54°, Decreto Supremo N° 019-2006-TR, 2006)

En función a lo señalado por el TFL, entendemos que el acta de infracción tiene la naturaleza de un acto de trámite “especial”, el mismo que puede ser nulo e impugnado, sólo en los casos que se no sea posible la continuación del procedimiento o se produzca indefensión (según lo precisado por el propio TFL), haciéndose referencia a las causales de nulidad contenidas en el artículo 10° de la LPAG.

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma. (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 2019)

Si nos ceñimos al tratamiento que el TFL le da al acta infracción, resultaría también aplicable lo dispuesto en el artículo 14° de la LPAG, el cual precisa:

Artículo 14.- Conservación del acto

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

14.2.5 Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

14.3 No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución. (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 2019)

En función a ello, resulta importante señalar que el TFL no ha precisado cual es el contenido mínimo indispensable con el que debe contar el acta de infracción (con excepción del deber de motivación), para que esta tenga validez, en función a ello, es necesario determinar cuáles son los requisitos con los que debe contar el Acta y su incidencia en el PAS, teniendo en cuenta que, el acta de infracción, cuenta con requisitos formarles y materiales, siendo estos últimos indispensables para que el Acta tenga validez.

N.º	Contenido del acta	Requisito	Importancia
1	Identificación del sujeto responsable (nombre y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica)	Requisito material	Indispensable para determinar la responsabilidad del administrado, dado que es necesaria su identificación. Incide tanto el PAS, como en el procedimiento de cobranza ordinaria y el de ejecución coactiva.
2	Señalamiento de la autoridad competente para imponer sanción	Requisito Formal	La competencia emana de la LGIT, su omisión no tiene incidencia en el PAS.
3	Medios de investigación empleados para constatar los hechos que fundamenta el acta.	Requisito material	La descripción de las actuaciones realizadas por el inspector, son necesarias para convalidar las conclusiones a las que este arriba. De igual forma, es necesario observar si las actuaciones de investigación utilizadas fueron las previstas en la LGIT.
4	Hechos verificados por el inspector, que constituyen infracción	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Tiene una incidencia directa en el PAS.
5	Infracción o infracciones que se subsumen a los hechos verificados	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Tiene una incidencia directa en el PAS.
6	Preceptos y normas consideradas vulneradas, su calificación y tipificación	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Tiene una incidencia directa en el PAS.
7	Señalamiento de los periodos incumplidos	Requisito material	Es necesario para complementar la motivación del acta. No basta con precisar el incumplimiento, sino también, determinar el periodo de dicho incumplimiento. En función a ello, se podrá si establecer si ha prescrito o no la potestad sancionadora.

8	Identificación de los trabajadores o personas afectadas por las infracciones	Requisito material	Indispensable para la cuantificación de la multa, dado que esta se calcula en función al número de trabajadores afectados. Asimismo, conforme a lo precisado en el Art. 45 de la LGIT, existe la obligación de notificar tanto la resolución de primera como de segunda instancia.
9	Sanción propuesta, su cuantificación y graduación	Requisito Formal	El acta de infracción contiene una propuesta de multa, la cual puede variar o adecuarse por el órgano instructor o sancionador, consecuentemente de existir errores en la propuesta, cuantificación o graduación, esta no tiene incidencia en el PAS.
10	Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento fáctico.	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Incide directamente en el PAS. Requisito indispensable precisado por el Tribunal Constitucional.
11	Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento jurídico.	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Incide directamente en el PAS. Requisito indispensable precisado por el Tribunal Constitucional.
12	Identificación del o los inspectores que emiten el acta de infracción (nombres, cargos y firmas)	Requisito Formal	Su omisión en el acta no incide en el procedimiento, puesto que si bien LGIT, su reglamento y la Directiva, no establecen un procedimiento para su enmienda, este podría suscitarse en cualquier parte del PAS, sin afectar al mismo.
13	Fecha de emisión del acta	Requisito Formal	La omisión de la fecha de emisión del acta, así como los datos para su notificación, no tiene incidencia alguna en el PAS, dado que la fecha es un acto que puede enmendarse a través de la imputación de cargos, el informe final de instrucción o resolución de

			subintendencia. Por otro lado, la notificación se realiza mediante casilla electrónica y, en caso que el sujeto inspeccionado no tuviera activa la misma, la notificación se realizará de manera personal, en función a los datos que se encuentra detallados en la de inspección.
--	--	--	--

Nota. El presente cuadro ha sido elaborado a partir de lo precisado en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR y la Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, las cuales recogen los requisitos que debe contener el acta de infracción, por lo cual se han consignado de forma literal.

Conforme a lo observando, los requisitos materiales son aquellos que necesariamente deben constar en el acta de infracción, dado que su ausencia tendrá como resultado la invalidez del acta, lo que incide directamente en el PAS, mientras que, los requisitos formales, no generan la invalidez del acta, puesto que, no inciden en el PAS ante su ausencia, los cuales además pueden ser corregidos durante la tramitación del procedimiento.

7. Infracciones y Sanciones

7.1. Infracciones

Sobre las infracciones Gómez y Sanz (2010) precisan que:

El procedimiento administrativo es el cauce natural para la formación de la voluntad de la Administración pública. No puede imponerse ninguna sanción administrativa sin que previamente se haya tramitado el correspondiente procedimiento administrativo sancionador. Este procedimiento de imposición de sanciones administrativas es una paradigmática manifestación de la doble función de garantía que tienen todos los procedimientos administrativos, que buscan el acierto en la aplicación de la ley al caso concreto y la tutela del ciudadano, de forma que se asegure la legalidad subjetiva; en definitiva, el procedimiento administrativo sancionador se caracteriza por la búsqueda

del equilibrio entre la protección de los intereses públicos (que lleva a sancionar determinadas conductas infractoras del ordenamiento jurídico) y la garantía de los derechos del inculpado. (p. 698)

Según Toyama y Ramírez (2014) “nuestro ordenamiento legal señala que son infracciones los incumplimientos de las obligaciones contenidas en las disposiciones legales y convencionales de trabajo -individuales y colectivas– previstas y sancionadas de conformidad con el reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo”. (p. 399)

De acuerdo a la LGIT y su Reglamento, se pueden advertir cuatro (4) grupos o clases de infracciones, las cuales, a su vez engloban a una serie de infracciones específicas. En ese sentido, podemos establecer las siguientes infracciones: infracciones en materia de relaciones laborales (sociolaborales), en materia de Seguridad Social (previsionales), en SST e infracciones a la Labor Inspectiva. Estas infracciones a su vez, pueden ser infracciones leves, graves y muy graves en atención a la naturaleza del derecho afectado o del deber infringido, así como subsanables e insubsanables dependiendo de la naturaleza de las mismas.

Es importante precisar que las infracciones insubsanables, son aquellas conductas que, antes de ser identificadas por el inspector a cargo, ya causaron todos sus efectos negativos, y, por lo tanto, no es posible reparar el daño ocasionado no prevenir su ocurrencia a través de una medida inspectiva de requerimiento.

De determinarse que las infracciones detectadas tienen la naturaleza de insubsanables, no corresponde la emisión de una medida inspectiva de requerimiento, por lo que es Inspector solo dejará constancia de la insubsanabilidad de la infracción, debiendo motivar tal circunstancia, en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas, además de notificar dicha al sujeto inspeccionado de tal situación, sin perjuicio que, adicionalmente, haya podido identificar la comisión de infracciones subsanables, por lo que de producirse tal hecho, solo se emitirá medida de requerimiento sobre estas.

7.2. Sanciones

Según Guzmán (2020), las multas son “una sanción impuesta por la Administración debido a la comisión de una infracción prevista en la ley, que consiste en una obligación de pago de una determinada cantidad de dinero a la Administración Pública” (p. 416)

García y Fernández (1989) por otro lado, nos dicen que la sanción administrativa es “un mal infringido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o un derecho, imposición de una obligación o pago de una multa” (p. 45)

En función a lo señalado, las sanciones en materia inspectiva son de dos tipos, una de naturaleza económica (multa) y otra de naturaleza preventiva (paralización o prohibición de labores o el cierre temporal del área de una unidad económica o de toda la unidad económica), las cuales también podrían tener un impacto económico en la empresa.

La primera está relacionada al incumplimiento de la normativa sociolaboral, SST o la labor inspectiva, mientras que la segunda es aplicada solo cuando de por medio exista un peligro grave e inmediato sobre la vida o salud los trabajadores, o se haya producido un accidente de trabajo mortal por no observar las normas en SST.

Las sanciones que se imponen por la comisión de infracciones al ordenamiento sociolaboral, de SST, seguridad social y labor inspectiva, debidamente tipificadas en el RLGIT, se gradúan en función de la gravedad de la falta cometida (leve, grave y muy grave), la cantidad de trabajadores o personas afectadas y el tipo de empresa (micro empresa, pequeña empresa o régimen general) de acuerdo a la Unidad Impositiva Tributaria al momento de detección de la infracción, tal como se muestra a continuación:

Microempresa										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más
Leve	0.045	0.05	0.07	0.08	0.09	0.11	0.14	0.16	0.18	0.23
Grave	0.11	0.14	0.16	0.18	0.20	0.25	0.29	0.34	0.38	0.45
Muy grave	0.23	0.25	0.29	0.32	0.36	0.41	0.47	0.54	0.61	0.68
Pequeña empresa										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 99	100 y más
Leve	0.09	0.14	0.18	0.23	0.32	0.45	0.61	0.83	1.01	2.25
Grave	0.45	0.59	0.77	0.97	1.26	1.62	2.09	2.43	2.81	4.50
Muy grave	0.77	0.99	1.28	1.64	2.14	2.75	3.56	4.32	4.95	7.65
No MYPE										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	501 a 999	1 000 y más
Leve	0.26	0.89	1.26	2.33	3.10	3.73	5.30	7.61	10.87	15.52
Grave	1.57	3.92	5.22	6.53	7.83	10.45	13.06	18.28	20.89	26.12
Muy grave	2.63	5.25	7.88	11.56	14.18	18.39	23.64	31.52	42.03	52.53

Nota: Cuadro de multas extraído del RLGIT (numeral 48.1, artículo 4°, Decreto Supremo N° 019-2006-TR, 2006)

Por otro lado, el RLGIT nos precisa que en el caso de infracciones a normas que regulan el régimen laboral de trabajadores del hogar y aquellas infracciones a la labor inspectiva que se originen en mérito a la fiscalización de dicho régimen, será de aplicación la siguiente tabla:

Empleador del Hogar	
Gravedad de la Infracción	Monto de la sanción
Leve	0.05 UIT
Grave	0.13 UIT
Muy grave	0.25 UIT

**Muy grave (infracciones tipificadas en los
numerales 25.7 y 25.18 del artículo 25)**

4.50 UIT

Nota: Cuadro de multas extraído del RLGIT. (numeral 48.2, artículo 4°, Decreto Supremo N° 019-2006-TR, 2006)

8. Procedimiento administrativo sancionador

Según lo señalado por Martín (2021), el PAS es “el proceso a través del cual la Administración ejerce su potestad sancionadora”, añadiendo que este es un “conjunto de pautas instrumentales por medio de las cuales, la Administración encauza el ejercicio de su potestad sancionadora y otorga garantías a los administrados”. (p. 665)

Para Guzmán (2021), “el procedimiento administrativo sancionador, tiene como finalidad hacer posible que la Administración haga efectivas las sanciones contra los administrados ante la comisión de infracciones calificadas como tales” (p. 37). Conforme a ello, el autor precisa que el PAS tiene una regulación especial, la cual deriva de su condición de mecanismo generador de actos de gravamen, lo cuales son desfavorables para el administrado, no obstante, estos son necesarios para prevenir la comisión de infracciones administrativas que constituyen conductas que afectan bienes jurídicos. (p. 103)

Actualmente, se sostiene que la potestad de sancionar que ejerce el estado, se materializa mediante el Derecho Penal y Administrativo, específicamente, el Derecho Administrativo Sancionador, conforme a ello, el Tribunal Constitucional a través de las sentencias de los expedientes N° 2050-2002-AA/TC y N° 2192-2004-AA/TC, ha establecido que los principios de legalidad, culpabilidad, tipicidad y demás, son principios elementales del derecho administrativo sancionador los mismos que no solo son aplicables al Derecho penal.

En ese sentido, nuestro sistema legal permite contar con herramientas que permiten sancionar conductas que contravengan disposiciones normativas, esta manifestación por parte del estado conocida comúnmente como *ius puniendi*, es materializada por la administración pública por medio de sanciones.

Consecuentemente, la potestad sancionadora con la que cuenta la Administración Pública, se sustenta en la autotutela administrativa y por el mandato imperativo de la ley, con el fin de garantizar el cumplimiento de obligaciones que conforman el ordenamiento legal administrativo y sancionar su contravención, de corresponder (Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, 2017).

8.1. Características del procedimiento administrativo sancionador

El literal 254.1 del artículo 254° de la LPAG, precisa que, para el ejercicio de la potestad sancionadora, se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido (Decreto Supremo N. ° 004-2019-JUS, 2019)

Al respecto Huamán (2019), precisa que este numeral:

Regula el primer carácter precisando la innegable exigencia de que el ejercicio del poder sancionador deba alimentarse de un trámite o expediente previo; de inmediato, aparece un segundo carácter quien requiere la fuente de origen de dicho procedimiento haciendo valedero que este se origine por mandato del legislador o por disposiciones de desarrollo de leyes generándose la atenuación de los principios de legalidad administrativa y de tipicidad. (p.1301)

Es así que, dentro de las características del PAS, podemos encontrar cuatro: distinción o separación de autoridades, valoración de hechos declarados en resoluciones judiciales o administrativas firmes vinculantes a entidades en sus respectivos procedimientos, notificación de la imputación cargos y, el derecho defensa.

Sobre lo mencionado Morón (2019), ha señalado que:

Sin llegar a establecer un diseño acabado y uniforme para el procedimiento administrativo sancionador este artículo fija cuatro reglas fundamentales que no pueden ser incumplidas en cualquier procedimiento de este tipo: i) la diferencia

estructural entre la autoridad instructora y la autoridad que impone la sanción; ii) la notificación de cargos al administrado con información suficiente para ejercer su derecho de defensa; iii) el derecho al plazo para ejercer su defensa; y iv) la sujeción de la Administración Pública a los hechos comprobados por la autoridad jurisdiccional, aun cuando el procedimiento sancionador hubiere concluido (p. 497).

8.2. Principios de la potestad sancionadora

Huamán (2019), precisa que los principios del PAS, aparecen como una valla o barrera del poder administrativo orientándose a proscribir la arbitrariedad de las entidades públicas en el uso potestad administrativa. (p. 1238).

Por otro lado, Morón (2019) ha señalado que los principios del PAS, cumplen una triple función. La primera es la fundante, dado que estos principios preceden a la existencia de cualquier regla para ejercer un procedimiento sancionador. La segunda función es la interpretativa, puesto que sirven como herramienta de interpretación para absolver cualquier incertidumbre respecto al sentido y alcance de las directrices que regulan la potestad sancionadora y, finalmente, cumple una función integradora, debido a que sirven como fuente de integración para llenar vacíos o lagunas que pudieran presentarse al momento de aplicar las normas a través de las cuales se sanciona. (p. 398)

Ahora bien, el ejercicio de la potestad sancionadora se rige por una serie de principios que regulan las actuaciones en todas las entidades de la administración pública con potestad sancionadora. De acuerdo a ello, el artículo 248° de la LPAG contempla un total de once (11) principios.

Sobre estos principios, es importante mencionar que el PAS en la inspección del trabajo, se inicia cuando culminadas todas las actuaciones, los inspectores determinan la comisión de infracciones por vulneración al ordenamiento sociolaboral, de SST o por incurrir en infracciones a la labor inspectiva, emitiendo un acta de infracción, en función a ello, es importante resaltar que pese a que el procedimiento inspectivo no es propiamente un PAS y

el acta de infracción no es un acto administrativo (como ya se ha establecido), en ambos casos resultan aplicables los principios que regulan el PAS contenidos en artículo 248° de la LPAG.

Conforme a ello, corresponde realizar un análisis de los mencionados principios desde una perspectiva de la inspección del trabajo, tomando en cuenta algunos pronunciamientos emitidos por el TFL.

8.2.1. Legalidad. –

Según Zavala y Mendoza (2019), el principio de legalidad permite que los sujetos inspeccionados puedan vaticinar dentro del procedimiento inspectivo las posibles actuaciones administrativas sancionadoras. Es así que este principio, también se encuentra recogido en la LGIT, vinculando a los inspectores como servidores encargados de ejecutar las actuaciones fiscalizadoras correspondientes.

En función a ello, la LPAG establece claramente cuál es el límite de actuación de cualquier organismo o servidor de la Administración Pública. Es en ese entender que, en el ejercicio de la función inspectiva y sancionadora, siempre deben observar los principios del PAS dentro de los cuales se encuentra el principio de legalidad.

8.2.2. Debido procedimiento. –

El principio al debido procedimiento, es uno de los principios más importantes dentro del PAS, este garantiza que la administración, al momento de imponer sanciones, necesariamente haya seguido el procedimiento previamente establecido, respetando para tales fines todas las garantías del debido procedimiento, encontrándose dentro del mismo, por ejemplo, el derecho a obtener una decisión debidamente motivada, a ser notificados, a efectuar descargos, a ofrecer y producir pruebas, entre otras.

Ahora bien, dentro del procedimiento inspectivo, este principio resulta ser una garantía para que las actuaciones de los inspectores se realicen dentro del marco legal, conforme a ello, es importante que estos observen las disposiciones contenidas en la LGIT, RLGIT, LPAG, DFI y demás lineamientos que regulan el procedimiento inspectivo.

Conforme a ello, los inspectores, durante las actuaciones inspectivas, deben garantizar el derecho a que el sujeto inspeccionado pueda presentar sus descargos, tenga un plazo razonable para la presentación de la documentación requerida, pueda subsanar los incumplimientos detectados, sea notificado correctamente, obtenga pronunciamientos sobre las solicitudes realizadas, así como una adecuada motivación del acta de infracción. Es decir, que la inobservancia de este principio dará lugar nulidad del acta de infracción.

Así, por ejemplo, el TFL respecto al procedimiento de notificación ha precisado lo siguiente:

6.32. En consecuencia, no se puede imputar a la inspeccionada la negativa a cumplir sus obligaciones contenidas en el artículo 15 del RLGIT, pues no recibió las notificaciones de los documentos remitidos a la casilla electrónica a través de las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica, en su correo electrónico y/o mediante el servicio de mensajería,

6.33. Sin embargo, de los actuados, se aprecia que, mediante ambos requerimientos de comparecencia la autoridad inspectiva requirió a la impugnante que dentro del plazo de tres (03) días hábiles cumpla con comparecer ante la autoridad inspectiva de trabajo y presentar la información y/o documentación requerida, la que no fue remitida porque la impugnante inasistió en ambas comparecencias tal como consta en el numeral 4.3 del Acta de Infracción.

6.34. Estas conductas fueron sancionadas por la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 510-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO como una negativa al deber de colaboración a la labor inspectiva, proponiendo una sanción por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 46.10

del artículo 46 del RLGIT, sin evaluar y analizar adecuadamente los alegatos de defensa planteados por la impugnante sobre la notificación realizada, a la luz del principio de buena fe procedimental citado en el fundamento 6.27 de la presente resolución. (Resolución N° 241-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 2022)

Tal como puede advertirse, existe una obligación por parte de los inspectores de trabajo de observar el debido procedimiento, con la finalidad de determinar el incumplimiento de alguna obligación que se verá materializada en el Acta de Infracción. Consecuentemente, la autoridad instructora y sancionadora, deben evaluar cada una de las actuaciones realizadas por los inspectores de trabajo, a lo largo de todo el procedimiento inspectivo, con la finalidad de determinar si no ha existido alguna vulneración a dicho principio.

8.2.3. Razonabilidad. –

Como ya se ha señalado, las sanciones se gradúan en función a la gravedad de la falta (leve, grave y muy grave), el número de trabajadores o personas afectadas y el tipo de empresa (micro empresa, pequeña empresa o régimen general), para esto se cuenta con un tabla de multas predeterminada que deberá ser observada por los inspectores al momento de proponer la multa y la por la autoridad sancionadora al momento de aplicar la multa definitiva, lo que no deja cabida a la graduación de las multas en función a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

No obstante, el numeral 47.3 del artículo 47° del RLGIT, precisa la sanción debe ser acorde a los principios de proporcionalidad y razonabilidad regulados en el numeral 3 del artículo 246 de la LPAG².

Tal disposición, como ya se ha señalado, no es vinculante únicamente para el PAS, sino también para el procedimiento inspectivo, por lo tanto, dicho principio también debe ser observado por la Inspectores de Trabajo.

² Actualmente el artículo 248° del T.U.O de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Conforme a ello, el TFL, sobre la aplicación de este principio, ha establecido que “es responsabilidad de los inspectores y de las instancias administrativas ponderar suficientemente los hechos, a fin de no aplicar las normas en forma casi automática. Más aún en un proceso sancionador de la administración pública que es de tipo garantista”. (Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 2021)

Sin embargo, al existir un cuadro de multas pre establecido, este no da cabida a la graduación de las multas en función en criterios de razonabilidad, salvo en el caso que se produzcan condiciones atenuantes, empero, el criterio plasmado por el TFL, está referido a la infracción en sí misma y no a la multa, es decir, si la conducta cometida por el sujeto inspeccionado en función a las condiciones en las que se produjo merece o no la sanción impuesta.

Por ejemplo, respecto al principio de razonabilidad, sobre el cumplimiento del requerimiento de información el tribunal precisó:

En ese sentido, la Inspección de Trabajo no puede proceder con la imposición de una sanción administrativa a la impugnante, cuando se aprecia en el expediente que ésta si cumplió con presentar la información requerida por los inspectores de trabajo en la fecha señalada (12 de febrero de 2021), solo que 24 minutos más tarde (17:54 horas) de la hora establecida por los inspectores de trabajo (17:30 horas), conforme se evidencia de la copia del correo electrónico remitido por la impugnante al inspector de trabajo, que obra a folios 66 del expediente sancionador. Igualmente, tampoco se observa en el expediente que el inspector actuante haya dejado constancia, en el acta de infracción de algún motivo particularmente relevante para considerar que el retraso haya afectado la posibilidad de encaminar la fiscalización. (Resolución N° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 2021)

En este caso, el TFL dejó sin efecto la infracción cometida por el sujeto inspeccionado, en función al principio de razonabilidad, evidenciándose, como ya se ha precisado, que dicho principio es aplicado sobre las infracciones, pero no sobre la multa.

8.2.4. Tipicidad. –

De acuerdo a lo precisado por el TFL, el acatamiento del principio de tipicidad, obliga a la Administración Pública a que, desde el inicio del PAS, sea factible verificar una precisa subsunción de la conducta del sujeto inspeccionado al hecho infractor tipificado como sancionable, por la inobservancia al ordenamiento sociolaboral o de SST. (Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 2021)

En ese sentido, el principio de tipicidad se configura como un principio propio de la potestad sancionadora administrativa, entendida ésta, no solo como la preexistencia de la conducta infractora en una norma con rango de Ley, sino también “no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes” (Morón, 2019, p. 421)

8.2.5. Irretroactividad. –

La Constitución Peruana no hace mención alguna a la aplicación retroactiva en materia administrativa, solo en materia penal; sin embargo, nuestra legislación consideró admisible extender al campo administrativo esta situación legal a favor de los administrados. Es así, que, en el marco de las relaciones laborales, el sujeto inspeccionado se encuentra dentro de un sistema que garantiza sus derechos, dado que, en aplicación de este principio, las sanciones no pueden incrementarse en el caso del que al sujeto inspeccionado ya se le haya iniciado un procedimiento de fiscalización y, en caso de que se emita una norma más favorable, esta se aplicará por ser más benigna.

8.2.6. Concurso de Infracciones. –

Este principio también se encuentra recogido en el artículo 48-A del RLGIT, el cual establece que cuando una misma acción u omisión constituya más de una infracción, se aplicará la sanción más gravosa. Aunado a ello, a través de Resolución de Superintendencia N.º 233-

2017-SUNAFIL, del 13 de noviembre de 2017, se aprobaron los criterios normativos adoptados por el “Grupo de Trabajo de Análisis de Criterios en materia legal aplicables al Sistema Inspectivo”, recogiendo el criterio referido al concurso de infracciones, en donde se dispuso que, el concurso de infracciones, es aplicable en los casos que una misma omisión o acción constituya más de una infracción, se deberá aplicar la sanción más gravosa. Asimismo, si las infracciones ostentan igual gravedad, se aplicará la que tenga un monto mayor y, en caso de tener el mismo monto, sancionará solo por una.

8.2.7. Continuación de infracciones. –

De acuerdo a lo precisado en el numeral 7 del artículo 248° de la LPAG, para determinar la procedencia de la aplicación de sanciones por la comisión de infracciones que el administrado haya cometido en forma continua “se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo”. (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019)

De acuerdo a lo precisado por Zavala y Mendoza (2019) “la continuación de infracciones alude al supuesto en el que una serie de comportamientos reputados como infractores de las normas laborales se reitera en el tiempo, teniendo todas esas conductas una relación evidente”.

Sobre el principio en cuestión el artículo 40° de la LGIT, establece que:

En caso de reiteración en la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada anteriormente, las multas podrán incrementarse hasta en un cien por ciento (100%) de la sanción que correspondería imponer, sin que en ningún caso puedan excederse las cuantías máximas de las multas previstas para cada tipo de infracción. (Ley N.º 28806, 2006)

En ese sentido, el artículo 50° del RLGIT menciona que, de producirse infracciones sucesivas en el tiempo, conforme al artículo 40°, se debe tener en consideración lo señalado en el numeral 7 del artículo 248° de la LPAG.

En función a ello, tenemos que la reiteración de una infracción, se produce cuando esta tiene identidad de tipo y calificación, con una anteriormente sancionada, sobre el mismo sujeto inspeccionado, sin tener en cuenta lo que dio origen a la fiscalización.

Ahora bien, la identidad de tipo se produce cuando las conductas infractoras guardan identidad de incumplimiento, consecuentemente, igualdad en la gravedad en su calificación. A mejor entendimiento, el incumplimiento recae sobre la misma obligación; por lo tanto, para aplicar la reiterancia, no se requiere que el incumplimiento comprenda a los mismos trabajadores afectados o coincida con los períodos impagos, así como, que el origen de la orden de inspección sea por denuncia u operativo.

Sin perjuicio de lo mencionado, para la aplicación del mencionado principio se requiere:

- El haber emitido anteriormente una resolución sancionada al sujeto inspeccionado
- Haber transcurrido como mínimo, treinta (30) días hábiles, desde la fecha en la que se impuso la última sanción, la misma que debe haber quedado consentida o firme.

8.2.8. Causalidad. –

La responsabilidad debe ser asumida por administrado que incurrió en una conducta sancionable, por su propia acción u omisión. Esta conducta puede comprobarse como propia a través de un análisis de la relación causa y efecto, en función al hecho que es imputado como falta administrativa y la conducta realizada por el Administrado, conforme a ello, si el sujeto inspeccionado no es el titular de la comisión de la infracción, no resulta aplicable la imposición de sanción alguna (Zavala y Mendoza, 2019).

Al respecto Guzmán (2021), sobre el principio de causalidad, señala que:

El principio de causalidad implica que la responsabilidad administrativa es personal, lo que hace imposible que un administrado sea sancionado por un hecho cometido por otro administrado, salvo que la ley autorice expresamente figuras como la solidaridad, por lo cual la responsabilidad puede ser exigida a cualesquiera de los administrado, o a todos a la vez.

De acuerdo a ello, cuando se lleven a cabo las actuaciones inspectivas, el Inspector a cargo de la investigación debe identificar correctamente al empleador a cargo del cumplimiento normativo. Ocurre que dentro de un mismo centro de trabajo pueden operar varios empleadores, consecuentemente es de vital importancia, en función a este principio, que exista una plena identificación del sujeto inspeccionado, dado que es sobre quien recaerá la responsabilidad de detectarse algún incumplimiento.

Por otro lado, tal como la ha señalado Guzmán, de existir varios responsables, esto deberá ser debidamente precisado en el acta de infracción de conformidad con lo precisado en el numeral 42.1 del artículo 42° de la LGIT.

8.2.9. Presunción de licitud. –

Las autoridades administrativas deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus obligaciones mientras no se cuente con evidencia que demuestre lo contrario. Esta presunción protege al sujeto inspeccionado durante el PAS, y desaparece o confirma progresivamente, en la medida que la actividad probatoria se va desarrollando, la cual se definirá a través de acto administrativo que ponga fin al procedimiento (Morón, 2019).

Huamán (2019) precisa que:

El desarrollo del iter procedimental en materia sancionadora debe partir, al mismo tenor que en el ámbito del Derecho Penal, de presumirse por parte de las administraciones públicas que el sujeto a quien se le distingue o considera como

infractor no actuó con la intención de generar la conducta disvaliosa: al amparo de esta prescripción legal sostenida en el inciso noveno del artículo 248°, el legislador determina que las organizaciones jurídico-públicas obligatoriamente deben partir por asumir que el comportamiento que constituye el supuesto o probable hecho lesivo que constituye infracción no es tal por haberse procedido en torno a un adecuado ejercicio de la posición jurídica que ostenta el particular excepto que se llegue a demostrar que esto no es así, quedando sin piso una potencial defensa basa en la presunción de licitud. (p. 1251)

Al respecto el TLF, ha precisado que, en atención al principio de presunción de inocencia, denominado, también, presunción de licitud en sede administrativa, se somete a la administración pública, a fin de presumir que los administrados actuaron conforme a Derecho. Sin embargo, esta presunción queda desvirtuada si se comprueba, fehacientemente, la comisión de inconductas tipificadas en el ordenamiento jurídico vigente, las cuales, necesariamente, deberán confrontarse a través de los medios probatorios que recabe la autoridad a cargo del procedimiento de fiscalización (Resolución N° 491-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 2021)

8.2.10. Culpabilidad. –

Morón (2019), precisa que este principio “tiene como finalidad establecer un límite al ius puniendi basándose en los principios de seguridad jurídica y de dignidad humana, al imponer una sanción a quien actuó bajo los parámetros y elementos requeridos para responder por esta comisión”. Este principio, asimismo, exige que la omisión o acción se atribuya al infractor estableciéndose de por medio la existencia de dolo o culpa, es decir que debe señalarse o precisarse la subjetividad de la responsabilidad del mismo.

Por otra parte, Martín (2021), señala que en aplicación al principio de culpabilidad:

La responsabilidad administrativa tiene obligatoriamente carácter subjetivo a excepción de las cuestiones en que por ley o Decreto Legislativo se disponga la

responsabilidad administrativa objetiva puesto que ello involucraría que la entidad pública con potestad sancionadora se encuentra obligada a conformar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como un componente indispensable para la imputación de una contravención administrativa.

Es así, que, en la responsabilidad subjetiva, es necesario que, además de la comisión de la infracción y la producción del resultado, esta infracción se haya realizado con la presencia de un elemento subjetivo, es decir, que se haya deseado cometer la infracción (dolo) o esta se haya cometido a partir de una conducta imprudente (culpa). (Morón, 2019)

8.2.11. Non bis in ídem. –

El principio non bis in ídem garantiza que el administrado no puede ser sancionado dos veces por el mismo hecho (en términos materiales) ni ser objeto de dos procesos diferentes (en términos procesales), lo que limita la acción persecutoria y sancionadora del Estado. Esto le brinda una sola oportunidad para ejercer su iuspuniendi. (Morón, 2019)

Al respecto, el Tribunal Constitucional menciona que “(...) no cabe la doble sanción del mismo sujeto por un mismo hecho cuando la punición se fundamenta en un mismo contenido injusto, esto es, en la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido.” (Expediente N° 2868-2004/TC, 2004)

De igual forma, en la sentencia recaída en el Exp. N° 2487-2004-AA/TC, el tribunal señaló lo siguiente:

El contenido constitucionalmente protegido del non bis in ídem debe identificarse en función de sus 2 dimensiones (formal y material). En tal sentido, en su vertiente sustantiva o material, el non bis in ídem garantiza el derecho a no ser sancionado dos o más veces por la infracción de un mismo bien jurídico. En tanto que, en su dimensión procesal o formal, el mismo principio garantiza que una persona no sea sometida a juzgamiento dos o más veces por un mismo hecho (fundamento 47).

En ese sentido, este derecho garantiza que, durante la tramitación de un PAS el empleador no sea sancionado dos veces por la comisión de una misma infracción, no obstante, dada la naturaleza el PAS en la inspección de trabajo, tanto la autoridad instructora y sancionadora, deben observar que no se produzca una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Ahora bien, mediante Decreto Supremo N° 020-2019-TR de fecha 24 de diciembre del 2019, fue modificado el artículo 3° del Decreto Supremo N° 007-2017-TR, el cual, a su vez, modificó el RLGIT, estableciendo la imposibilidad de que la Autoridad Inspectiva de Trabajo, en un mismo año fiscal, pueda programar más de una orden de inspección que verse sobre la misma materia al mismo sujeto inspeccionado, disponiendo que aquellas ordenes que se contrapongan lo señalado, no podrán concluir en acta de infracción; sin embargo, el artículo en cuestión, también agrega que esto no resultará aplicable cuando las materias sean SST, el registro de trabajadores en planilla, derechos fundamentales, así como en los casos de denuncia por el incumplimiento de obligaciones laborales.

En ese sentido, según lo dispuesto en párrafo segundo del artículo 3° del Decreto Supremo N° 020-2019-TR, la prohibición de duplicidad no es aplicable cuando se trate de denuncias sobre incumplimiento de obligaciones sociolaborales, en materia de SST, derecho fundamentales o registro de trabajadores en planilla; razón por la cual, la emisión de otra orden de inspección al mismo Sujeto Inspeccionado que culmine en un acta de infracción y posteriormente en un PAS, no constituye una vulneración al principio non bis in ídem.

9. Procedimiento Administrativo Sancionador de la Inspección del Trabajo

La LGIT, precisa que este es un procedimiento especial, el cual se inicia de oficio a través de la notificación de la imputación de cargos al sujeto inspeccionado. Este engloba un cúmulo de actos y trámites direccionados a establecer la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones a la normativa sociolaboral, de SST o afectar la labor inspectiva.

Por su parte el numeral 4.10 de la DPAS, precisa que:

El procedimiento sancionador comprende actos y diligencias conducentes a la determinación de la existencia o no de la responsabilidad administrativa en la comisión de infracciones en materia sociolaboral, SST, así como a la labor inspectiva, advertidas mediante las actas de infracción derivadas de actuaciones de investigación o comprobatorias de la inspección del trabajo. (Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, 2021)

De acuerdo a ello, es el Acta de Infracción la que dará mérito al inicio del PAS, siendo el elemento sustancial a lo largo del procedimiento, dado que el desarrollo de este se sustenta en dicha Acta.

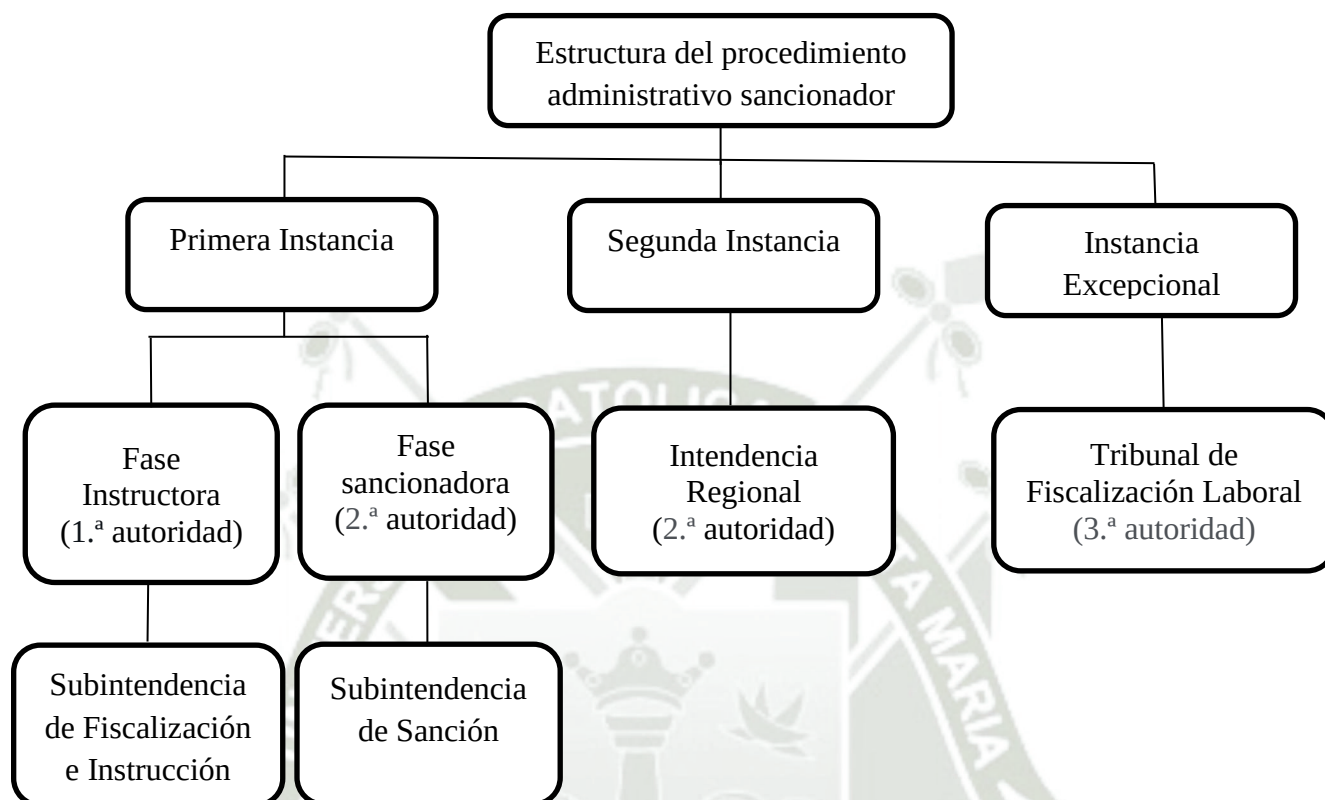
9.1. Autoridades del Procedimiento Administrativo en la Inspección del Trabajo

Una de las características del PAS es la distinción de autoridades, en función a ello Guzmán (citando a González, 2000), señala que esta característica consiste en la necesidad de diferenciar en la estructura del PAS, a la Autoridad Administrativa que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción, es decir, la autoridad sancionadora. (p. 104)

De acuerdo a ello, el PAS en la Inspección del trabajo cuenta con tres (3) autoridades: Autoridad Instructora, Autoridad Sancionadora (primera y segunda instancia) y el Tribunal de Fiscalización Laboral.

Figura 5

Estructura del PAS



Nota. Elaboración propia

9.2. Desarrollo Procedimiento administrativo sancionador en la Inspección del Trabajo

Tal como señala Guzmán (2021) “el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio por parte de la entidad instructora” (p. 111). En efecto, en el PAS de la Inspección del trabajo, la Subintendencia de Fiscalización e Instrucción³ (Autoridad Instructora), da inicio al PAS de oficio a través de la notificación de la imputación de cargos al sujeto inspeccionado (administrado).

³ De conformidad con el artículo 65° de la sección segunda del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 284-2022-SUNAFIL, la intendencia de Lima Metropolitana cuenta con dos Subintendencias, una de Fiscalización y otra de Instrucción, siendo esta última la encargada de dar inicio al procedimiento administrativo sancionador. En todas las demás Intendencias regionales las funciones de fiscalización e instrucción recaen en una sola Subintendencia, la de Fiscalización e Instrucción.

a. Fase Instructora

Tal como se señaló en los párrafos precedentes, la fase instructora se encuentra a cargo de las Subintendencias de Fiscalización e Instrucción en las Intendencias Regionales y, en el caso de la Intendencia de Lima Metropolitana, dicha función recae sobre la Subintendencia de Instrucción. Esta Fase se inicia con la notificación de la imputación de cargos al Sujeto Inspeccionado en mérito al Acta de Infracción y concluye con la emisión del Informe Final de Instrucción.

Concluidas las actuaciones de investigación o comprobatorias, la Autoridad Instructora recepciona el Acta de Infracción, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de esta es emitida. En el día siguiente hábil de recibida el Acta, se procede a realizar su registro en el SIIT, en el que se asigna el número de expediente, el cual servirá para individualizar el procedimiento.

En función a lo señalado en los párrafos precedentes, es importante detallar cuales son funciones de la Autoridad Instructora, siendo las mismas las siguientes:

- a) Conduce y desarrolla la fase instructora del PAS, además de realizar actuaciones previas al inicio del mismo.
- b) Iniciar el PAS con la emisión de la imputación de cargos y su respectiva notificación al sujeto inspeccionado.
- c) Recepciona y valora todas las pruebas presentadas en los descargos.
- d) Dispone la realización de actuaciones de oficio que sea necesarias para la examinación de los hechos, recabando datos e información relevante, para su valoración oportuna.
- e) Pondera los argumentos de cargo y de descargo, en conjunto con las pruebas que los sustentan, con el fin de establecer la subsistencia o no de las infracciones imputadas.
- f) Califica la aplicación de eximentes, atenuantes y reiterancia.

- g) Emite el informe final de instrucción, estableciendo la existencia o no de infracciones, precisando de manera motivada aquellas conductas comprobadas, la norma vulnerada y la sanción que es propuesta.
- h) Dispone la aplicación de medidas de naturaleza provisional o cautelares, de estimarlo pertinente.
- i) Informa a quien corresponda, aquellos hechos que pudieran configurar algún tipo de responsabilidad civil y penal.
- j) Evalúa de oficio, si se ha producido la prescripción de la potestad sancionadora, con el fin de decidir el inicio del PAS. En ese sentido, si se ha iniciado, propone su archivo a través del informe final de instrucción.
- k) Evalúa a solicitud de parte o de oficio, la caducidad del PAS.
- l) Solicita a otras entidades o personas que ejerza la función pública, documentación o información que estime necesaria para resolver cualquier asunto de su competencia.
- m) Demas funciones que sean asignadas por la LGIT y el RLGIT.

a.1. Revisión del contenido mínimo del Acta de Infracción.

Dentro de las funciones con las que cuenta la autoridad instructora, se encuentra la de evaluar que el Acta de Infracción cumpla con los requisitos recogidos en el artículo 54° del RLGIT y el numeral 8.22 de la DFI y, tratándose de casos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, deberá contener también los requisitos contenidos en el numeral 8.23 del mismo instrumento, sobre los cuales ya se hizo mención previamente.

Esta función es sumamente importante, pues la autoridad instructora realiza un control o filtro sobre el contenido del acta, con la finalidad de determinar si esta cumple con los requisitos (materiales y formales) necesarios para dar inicio al PAS, de modo tal, que el procedimiento no pueda verse afectado más adelante; consecuentemente, esta labor, debe realizarse efectuarse de manera cautelosa.

a.2. Evaluación de los requisitos de procedencia.

De conformidad con lo precisado en la DPAS, los hechos y el sujeto inspeccionado, deben estar dentro de los límites de la potestad sancionadora con la finalidad de dar inicio al PAS, para ello la Autoridad Instructora, debe evaluar los siguientes presupuestos:

- **Competencia material:** hace referencia a que los hechos verificados y desarrollados en el acta de infracción, deben estar previstos como infracciones a la normativa sociolaboral, SST o a la labor inspectiva, debiéndose observar, además, que no haya prescrito la facultad sancionadora.
- **Competencia temporal:** debe tenerse en consideración la fecha en que ocurrieron los hechos, así como la naturaleza de los mismo, es decir, si fueron instantáneos o continuados.
- **Competencia personal:** el administrado (sujeto inspeccionado), al que se le está imputando responsabilidad por la comisión de infracciones, debe estar bajo la jurisdicción de la intendencia en la que se ha iniciado el PAS.

a.3. Disposición de inicio o archivo del PAS

Una vez revisada el Acta de Infracción, le corresponde al órgano instructor evaluar si dará inicio o no al PAS. Conforme a ello, deberá tener en consideración los siguientes supuestos:

- a) Cuando se omita alguno de los requisitos formales del Acta de Infracción, o resulte necesaria la corrección o adecuación de la tipificación de los hechos, la graduación y/o cálculo de la multa u otro aspecto relevante; el órgano instructor devuelve el Acta de Infracción al Inspector o Inspectores responsables encargados de la elaboración del acta, comunicando los errores u omisiones detectadas, brindándoles un plazo de tres (03) días hábiles para su subsanación.

- b) Cumplido el plazo para la subsanación o producida la devolución del Acta, sin la respectiva subsanación correspondiente, el órgano instructor, a través de un informe, puede disponer la no instauración del PAS. Asimismo, si los errores u omisiones afectan totalmente el acta o buena parte de ella, la Autoridad Instructora determinará la no instauración del PAS.
- c) Cabe la posibilidad de que el Acta de infracción adolezca de requisitos que la hagan parcialmente insubsanable. En estos casos, el órgano instructor procederá a instaurar el PAS, solo respecto a aquellos hechos debidamente verificados que puedan dar mérito al inicio del procedimiento.
- d) Así mismo, si se dispone no dar inicio al PAS, el órgano instructor procederá a archivar todos los actuados y comunicar tal hecho a la autoridad competente, con la finalidad de que se establezca la responsabilidad funcional administrativa del o los inspectores a cargo. De igual forma, la disposición del archivo del PAS, debe ser comunicada al Sujeto Inspeccionado.

a.4 Inicio del procedimiento sancionador

Una vez revisada el Acta de Infracción y decidido el inicio del PAS, la Autoridad Instructora emite la imputación de cargos y dispone la notificación de la misma al sujeto inspeccionado. Este documento se encuentra debidamente numerado según el SIIT. De igual forma, es importante precisar que, de acuerdo a lo señalado en la DPAS, el Acta de Infracción “puede” acompañar a la imputación de cargos; sin embargo, actualmente es una práctica instaurada, el acompañamiento del Acta de Infracción en la Imputación de Cargos.

a.5. Imputación de Cargos

La DPAS, no define que es la imputación de cargos. Por otro lado, si recurrimos a la LPAG, tampoco encontraremos una definición; no obstante, de acuerdo a su naturaleza, podemos

decir que la imputación de cargos en la Inspección del Trabajo, es el acto de trámite a través del cual la Autoridad Instructora decide dar inicio el PAS, informando al sujeto inspeccionado a través del procedimiento de notificación, sobre las presuntas infracciones cometidas, otorgándole un plazo para presentar sus descargos.

Conforme a ello, el literal d) del numeral 7.1.2.3 de la DPAS, la imputación de cargos deberá tener el siguiente contenido:

- i. **Actuaciones inspectivas:** la imputación de cargos debe hacer mención a la Orden de Inspección, así como al Acta de Infracción, debiendo precisarse sobre esta última, la parte del contenido que se hace suyo. Además, debe señalarse que dicha acta forma parte integrante de la imputación de cargos, encontrándose en la misma los hechos imputados.
- ii. **Calificación de las infracciones y posibles sanciones:** la imputación debe especificar la infracción o infracciones que constituyen los hechos materia de imputación, y la posible sanción a imponerse.
- iii. **Medidas de carácter provisional:** si se dispusieran esta clase de medidas, se deberán precisar la mismas. De igual forma, de haberse dispuesto medidas correctivas durante el procedimiento inspectivo, se debe señalar si estas fueron cumplidas.
- iv. **Competencia de la autoridad sancionadora:** se debe señalar el cargo o en su defecto, la autoridad sancionadora; además de la disposición legal que le otorga las facultades.
- v. **Plazo para realizar el descargo:** se debe establecer el otorgamiento de un plazo de cinco (5) días hábiles para que el sujeto inspeccionado pueda presentar sus descargos, los cuales se computarán desde el día siguiente de su notificación. Ahora bien, tratándose de entidades del estado, las notificaciones se efectúan a través del

uso de la casilla electrónica, así como, mediante la modalidad personal o presencial, siendo lo primero para conocimiento y consideraciones de la entidad respecto al procedimiento, y lo segundo, para la notificación efectiva y el ejercicio de defensa por el Procurador Público.

- vi. **Anexos:** de corresponder, la Autoridad Instructora deberá adjuntar el Acta de Infracción, precisando que está haciendo suya la misma y forma parte de la Imputación de Cargos.

De acuerdo a lo precisado en la DPAS, la presentación de los descargos se realiza por escrito, observándose lo dispuesto en el artículo 124° de la LPAG. En el escrito de descargos presentado, el sujeto inspeccionado puede realizar cualquier tipo de alegaciones y presentación de pruebas, así como solicitar la prescripción de infracciones o la caducidad del procedimiento, la aplicación de atenuantes y eximentes de responsabilidad, que considere aplicables, para lo cual deberá acompañar los medios de prueba pertinentes.

De igual forma, el sujeto inspeccionado puede solicitar a la Autoridad Instructora, la ampliación del plazo para la presentación de sus descargos, hasta por (03) días adicionales, pedido que debe de realizarse antes del vencimiento del plazo legal. De no recibir una respuesta al día siguiente de presentada su solicitud, se entenderá por aprobada de manera automática, no siendo necesaria la emisión de algún pronunciamiento.

Algo importante a resaltar, es que el numeral d) del numeral 7.1.2.4. precisa que la presentación extemporánea de los descargos, no obliga a la Autoridad Instructora a evaluar su contenido, ni da mérito a la demora para emitir el Informe Final de Instrucción, sin embargo, mediante Resolución N°156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL ha señalado que las autoridades a cargo del PAS en el Sistema de Inspección del Trabajo, no cuentan con la potestad de denegar los escritos de descargos presentados fuera del plazo por “extemporáneos”, dado que se estaría afectando el derecho de defensa; sin embargo, tal circunstancia, solo es aplicable cuando no se haya emitido el acto de trámite o acto administrativo por parte de la Autoridades a cargos del PAS, es decir, que si ya fue emitida

la imputación, el informe final de instrucción (IFI) o la Resolución de Subintendencia, los descargos presentados de manera extemporánea (fuera del plazo legal establecido) no serán valorados.

Así mismo durante la etapa instructora, con o sin la presentación de descargos, la Autoridad Instructora, de estimarlo pertinente, puede disponer de acuerdo a la necesidad y preeminencia de la actividad probatoria, designando de manera preferente al Inspector o Inspectores a cargo del procedimiento inspectivo, la actuación probatoria necesaria para la comprobación de los hechos materia del PAS.

De igual forma, inspeccionado puede proponer o requerir que se actúen pruebas, tales como recabación de antecedentes, dictámenes, documentos, pericias, inspecciones, solicitar la emisión de informes o pedir información a otras instituciones públicas y cualquier otra clase de diligencias que permitan determinar la comprobación de los hechos materia del PAS.

Algo muy importante a tener en cuenta, es que la Autoridad Instructora, se encuentra facultada para variar o ampliar la imputación de cargos, siempre que esta sea realice de forma excepcional y por una sola ocasión, siempre que el IFI no haya sido notificado. Conforme a ello, deberá notificarse nuevamente la imputación de cargos al Sujeto Inspeccionado y otorgársele nuevamente un plazo de cinco (5) días hábiles para que este pueda nuevamente presentar sus descargos.

a.6. Informe Final de Instrucción

Culminadas todas las actuaciones correspondientes y en el plazo máximo de diez (10) días hábiles, computados desde el día siguiente del vencimiento del plazo otorgado para la presentación de descargos a la imputación, se emite el IFN. El plazo señalado puede ser ampliado, el cual sumado al plazo inicial, no podrá ser mayor a treinta (30) días hábiles. Ahora bien, para la ampliación del plazo, se deberá emitir un informe debidamente motivado que sustente la necesidad de la ampliación. Este informe debe emitirse un plazo máximo de tres (3) días hábiles antes de que se produzca el vencimiento del plazo legal. De igual forma,

el informe debe ser notificado al sujeto inspeccionado antes de que culmine el término de los diez (10) días hábiles.

Ahora bien, todos los PAS a cargo de entidades públicas, hacen referencia al IFI sin definirlo, es por ello que tomando en cuenta su contenido, función y etapa de emisión, podemos afirmar que el IFI es el acto de trámite mediante el cual la Autoridad Instructora, ponderando los elementos de cargo y de descargo, evalúa la existencia de infracciones, proponiendo la continuación o no del PAS.

En función a lo mencionado, la DPAS precisa que, a través del IFI, la Autoridad Instructora (Subintendencia de Fiscalización e Instrucción) propone a la Autoridad Sancionadora (Subintendencia de Sanción), la sanción que le correspondería al Sujeto Inspeccionado, no obstante, dicha propuesta no es vinculante, dado que le corresponde a esta última, evaluar y graduar de forma definitiva la sanción que se impondrá. Asimismo, en caso que la Autoridad Instructora considere la inexistencia de infracciones, emitirá el IFI, recomendado el archivo del procedimiento.

Es importante tener en cuenta, que debido a que las infracciones tienen una naturaleza autónoma, cabría la posibilidad de que el IFI disponga el archivo de algunas infracciones y disponga la continuación del procedimiento en función a las infracciones subsistentes.

Las razones del archivo de algunas infracciones, puede deberse a diversas razones como, por ejemplo, la configuración de algún eximente de responsabilidad conforme al artículo 257° de la LPAG, por haberse vulnerado algún principio que regula el PAS, por haber prescrito la infracción, entre otras.

Dicho esto, el Informe Final de Instrucción deberá contener:

- i. **Antecedentes:** debe contener un relato de los hechos de manera precisa.
- ii. **Actuaciones inspectivas:** referenciar tanto a la orden de inspección como al Acta de Infracción.

- iii. **Inicio del PAS:** referenciar al instrumento que da inicio al PAS, así como a la imputación de cargos y la notificación del acta de infracción.
- iv. **Descargo del administrado:** precisar los principales argumentos de defensa realizados por el inspeccionado.
- v. **Otras acciones de instrucción:** si es que se realizaron otras actuaciones, estas deberán precisarse.
- vi. **Competencia de la autoridad instructora:** señalar quien es la Autoridad Instructora (en este caso la Subintendencia de Fiscalización e Instrucción) y su competencia para la emisión del IFI.
- vii. **Hechos constatados en la instrucción:** se deberán precisar los hechos constatados en la etapa instructora y se deberá exponer aquellos hechos que son materia de imputación al sujeto inspeccionado que constituyen infracción.
- viii. **Análisis legal de los hechos imputados:** deberá contener una fundamentación fáctica y jurídica que determinan las conclusiones arribadas.
- ix. **Propuesta de sanción o de archivo:** se debe señalar cuales han sido las normas infringidas y la consecuencia legal prevista.
- x. **Medidas de carácter previsional:** debe contener aquellas medidas correctivas que hayan sido recomendadas o se recomienden, en caso que corresponda.
- xi. **Conclusiones y recomendaciones:** un resumen de las conclusiones arribadas y la propuesta respectiva, esto es, si corresponde sancionar y continuar con el PAS o archivar el procedimiento.

Finalmente, el Informe Final de Instrucción es remitido a la Autoridad Sancionadora, junto con todos los actuados dentro del plazo de dos (2) días hábiles de haber emitido.

b) Fase Sancionadora

La fase sancionadora actualmente está a cargo de la Subintendencia de Sanción quien hace la de Autoridad Sancionadora en todas las Intendencias Regionales. Esta fase inicia con la recepción del IFI y concluye con la emisión de la Resolución de Subintendencia mediante la cual se determina la responsabilidad del sujeto inspeccionado por la comisión de infracciones debidamente tipificadas en el RLGIT.

En función a lo señalado en los párrafos anteriores, son funciones de la Autoridad Sancionadora:

- a) Conducción y desarrollo de la fase sancionadora del procedimiento sancionador.
- b) Evaluación del IFI, requiriendo a la autoridad instructora su corrección o revisión cuando se advierta una indebida calificación de los hechos.
- c) Disponer de medidas de carácter provisional o cautelares de estimarlo pertinente.
- d) Recibir y valorar las pruebas de descargos presentadas por el inspeccionado en mérito al IFI.
- e) Disponer la aplicación de eximentes, atenuantes y reiterancia.
- f) Ordenar actuaciones complementarias, si es que son necesarias para la resolución del procedimiento.
- g) Expedir la resolución a través de la cual impone la sanción o en su defecto, declarar no ha lugar su imposición, en función a los antecedentes remitidos por la Autoridad instructora y demás actuaciones realizadas.
- h) Calificar y resolver el recurso de reconsideración.
- i) Elevar a segunda instancia el recurso de apelación.
- j) Disponer el consentimiento de las resoluciones que no hayan sido recurridas dentro de los plazos señalados

- k) Valorar y declarar la prescripción de la potestad sancionadora, de oficio o a solicitud de parte, pudiendo disponer el archivo parcial o total del procedimiento.
- l) Valorar y declarar de oficio o solicitud de parte la caducidad del PAS.
- m) Poner en conocimiento a la autoridad correspondiente, aquellos hechos que pudiesen configurar responsabilidad civil y penal.
- n) Requerir a otras instituciones del sector público, información o documentación necesaria para la resolución de asuntos de su competencia.
- o) Las demás que señale la LGIT y el RLGIT.

b.1. Evaluación y notificación del informe final de instrucción

Recibido el IFI por la Autoridad Sancionadora, este es evaluado a fin de determinar si el mismo cumple con los presupuestos establecidos en la DPAS. De encontrarse incorrectamente motivado (incompleta calificación de los hechos), este es devuelto por única vez a la Autoridad Instructora para su reevaluación. Es así, que una vez reevaluado, la Autoridad Instructora puede realizar las adecuaciones pertinentes o en su defecto, ratificar el informe devuelto sin tomar en cuenta lo precisado por la Autoridad Sancionadora, remitiéndolo nuevamente para su notificación.

De no existir observaciones o una vez adecuado o ratificado el Informe Final de Instrucción, este es notificado al Inspeccionado en un término no mayor a cinco (5) días hábiles, a efectos de que este pueda presentar sus descargos. Para ello, se le otorga un plazo de cinco (5) días hábiles.

Con la presentación de sus descargos o sin ellos, es emitida la Resolución de Subintendencia (primera instancia) en un lapso que no podrá ser superior a quince (15) días hábiles, este puede ser ampliado por un plazo igual, para lo cual deberá emitirse una Resolución de ampliación de plazo, la cual además deberá ser notificada al Sujeto Inspeccionado.

En esta etapa, es importante señalar que la DPAS señala que el Informe Final de Instrucción,

solo puede ser devuelto una sola vez, es decir, que la Autoridad Sancionadora, no puede devolver el IFI una vez que este haya sido reevaluado o ratificado. Sin embargo, cabe la posibilidad de que este sea devuelto por segunda vez, si es que de por medio existe una afectación al debido procedimiento.

Por ejemplo, en el caso que el Informe sea remitido por la Autoridad Sancionadora sin que el Órgano Instructor haya valorado los descargos presentados, pese a haber sido presentados dentro del plazo legal, el Informe será devuelto, dado que adolece de un defecto sustancial; por lo tanto, una vez que la Autoridad Instructora evalúe los descargos y emita un nuevo informe, este recién podrá ser evaluado correctamente por la Autoridad Sancionadora. En este caso, el Informe Final de Instrucción podría ser nuevamente devuelto si es que la Autoridad Sancionadora considera que existe una incompleta calificación de los hechos.

b.2. Medidas provisionales

La Subintendencia de Sanción, de manera motivada puede adoptar medidas provisionales que considere necesarias cuando de por medio exista la posibilidad de que, sin las mismas, se ponga en riesgo la eficacia de la resolución a emitirse. Estas medidas, son adoptadas en función a una situación concreta y pueden consistir en el comiso o depósito de bienes muebles, inmovilización de maquinaria, clausura temporal del área de una unidad económica, o de la totalidad de la unidad económica, así como cualquier otra medida cuya finalidad sea cesar los efectos de la comisión de la infracción y/o evitar que se produzca un mayor perjuicio a los trabajadores.

La decisión de dictar la medida de carácter previsional, se debe sustentar en la verosimilitud de la concurrencia de la infracción, riesgo en la demora y la razonabilidad de la medida. En ese sentido, se le debe conceder un plazo razonable al Inspeccionado para que este cumpla con la medida.

Respecto al cumplimiento de la medida de carácter provisional se puede disponer la instalación de distintivos, anuncios o pancartas que permitan identificar al sujeto

inspeccionado; la descripción de la medida dispuesta y el plazo de su duración; la colocación de precintos, instrumentos o herramientas de monitoreo que permitan realizar la vigilancia de la medida; implementación procedimientos de verificación de las medidas; solicitar la comunicación de reportes de situación o estado por los sujetos inspeccionados; así como otros mecanismos u acciones que resulten necesarias.

Así mismo, las medidas provisionales adoptadas por la Subintendencia de Sanción, pueden ser impugnadas, a través de la presentación de un recurso de apelación. Conforme a ello, la Subintendencia elevará en un (1) día hábil el expediente a la Intendencia Regional (segunda instancia), la que resolverá de forma definitiva.

Cabe precisar que los Inspectores son lo que se encuentra a cargo de comprobar el cumplimiento de la medida provisional administrativa, salvo que, la Subintendencia de Sanción considere que la Autoridad Instructora pueda realizar su verificación.

De ser los Inspectores los designados para comprobar el cumplimiento de la medida, se deberá emitir una orden de inspección a fin de que se designe al o los inspectores encargados de verificar su ejecución. En ese sentido, el Sujeto Inspeccionado, debe acreditar el cumplimiento de la medida conforme a lo dispuesto por la Subintendencia de Sanción.

En el supuesto que el Sujeto Inspeccionado no ejecute la medida provisional y, con la finalidad de prevenir, controlar o corregir posibles daños sobre la vida, seguridad y/o salud de los empleados, los Inspectores podrán ejecutar la medida provisional de manera directa o mediante terceros. Los costos generados por la ejecución de la medida serán asumidos por el sujeto inspeccionado y determinados en la resolución de primera instancia. Tratándose de medidas compulsivas sobre personas, los Inspectores pueden solicitar la participación de la Policía Nacional o de otras entidades, así como realizar el descerraje del centro de trabajo, previa autorización judicial.

b.3. Emisión de la Resolución

En mérito a todo lo actuado, la Subintendencia de Sanción emite la resolución mediante la cual establece la responsabilidad del Sujeto Inspeccionado, imponiendo la sanción correspondiente o en su defecto, el archivo del procedimiento. La disposición del archivo puede ser total o parcial, en el caso de acogerse solo algunas infracciones.

La determinación de responsabilidad del sujeto inspeccionado se realiza en función a los hechos desarrollados y valorados en el IFI, los descargos y medios de prueba presentados por el Inspeccionado, así como toda aquella documentación relevante. Sin perjuicio de ello, es importante resaltar que la recomendación o propuesta realizada por la Autoridad Instructora en el IFI, sobre la responsabilidad del Sujeto Inspeccionado, debe ser tomada en cuenta por la Autoridad Sancionadora, sin embargo, la misma no es vinculante.

En función a lo señalado, la Resolución de Primera instancia (Resolución de Subintendencia), deberá contener la siguiente información:

- a) Nombres completos o razón social del empleador, número del documento de identidad o en defecto el RUC, según corresponda.
- b) Descripción, clara y precisa de los hechos e infracciones materia de imputación.
- c) Resumen de los descargos presentados por el inspeccionado.
- d) Evaluación de las ampliaciones o aclaraciones realizadas por la Autoridad Instructora en el IFI, de haberse devuelto por una incorrecta o incompleta valoración de los hechos.
- e) Descripción y evaluación de los medios de prueba en los que se sustenta lo resuelto.
- f) Los fundamentos en los que se sustenta la decisión por la comisión de infracciones sancionables.
- g) La determinación de la presencia o no, de la infracción imputada.

- h) Los criterios utilizados en la graduación de la sanción, además de la aplicación de eximentes o atenuantes si los hubiese.
- i) La sanción a ser aplicada por la comisión de la o las infracciones o en su defecto, la declaración de no haber lugar a la aplicación de sanción y la disposición de archivo.
- j) La caducidad de la medida provisional, en el caso que haya dispuesto el archivo del procedimiento.
- k) Identificación de las entidades a las cuales debe comunicarse la decisión adoptada.
- l) Nombres y apellidos, así como la firma de la Autoridad que emite la Resolución.

9.4. Sanción administrativa

El numeral 251.1. del artículo 251° de la LPAG que “las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas condicionales a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción en su estado anterior.” (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019).

En ese sentido, de acuerdo a lo señalado por Huamán (2019)

Una sanción administrativa pretende imponer una carga o castigo a los administrados por incurrir en una actitud que infringe la legalidad. Este castigo se manifiesta de manera inmediata y no repercute de manera directa en el interés público. Así, por ejemplo, una sanción pecuniaria impuesta a un administrado determinado lo afecta de manera directa y particular; empero, visto desde un espectro más amplio, también lo desincentiva a cometer un ilícito que genere efectos para la sociedad. (p. 1284)

De acuerdo a ello, en el PAS de la inspección del trabajo, la responsabilidad se determina a través de un acto administrativo, el cual se encuentra contenido en una Resolución de Subintendencia emitida por la Autoridad Sancionadora (Subintendencia de Sanción). En esta,

se dispone sancionar al administrado con una multa, cuando de por medio se determine la comisión de alguna de las infracciones contenidas en el RLGIT.

Como ya se ha señalado previamente, las sanciones a imponerse derivadas de la comisión de infracciones a la normativa sociolaboral, de SST, seguridad social y labor inspectiva, debidamente tipificadas en el RLGIT, se gradúan en función a la falta cometida (leve, grave y muy grave), el número de trabajadores o personas afectadas y el tipo de empresa (microempresa, pequeña empresa o régimen general), en función a la tabla contenida en el numeral 48.1 del artículo 48° del RLGIT.

Es importante señalar que la Autoridad Sancionadora se encuentra facultada a realizar el aumento del monto de las multas impuestas si es que se determina la existencia de reiterancia. En efecto, el artículo 40° de la LGIT, señala que:

En caso de reiteración en la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada anteriormente, las multas podrán incrementarse hasta en un cien por ciento (100%) de la sanción que correspondería imponer, sin que en ningún caso puedan excederse las cuantías máximas de las multas previstas para cada tipo de infracción. (Ley N.° 28806, 2006)

En función a ello, el artículo 50° del RLGIT precisa que, en caso de reiterancia por la comisión de infracciones que tengan el mismo tipo y calificación, el monto de la multa se incrementará, para el caso de infracciones leves, en un 25% de la multa impuesta; tratándose de infracciones graves en un 50% y, finalmente, para infracciones muy graves, el incremento será de un 100%.

Así mismo, los numerales 7.1.6.1 y 7.1.6.2 de la DPAS, establecen que la reiterancia por incurrir en una infracción, en concordancia con el artículo 40° de la LGIT y 50° del RLGIT, se materializa cuando la infracción en cuestión, tiene el mismo tipo y calificación de una ya sancionada anteriormente, precisando que una infracción es “del mismo tipo” o “identidad de tipo” cuando las conductas infractoras confrontadas guardan identidad de incumplimiento,

es decir, el incumplimiento del sujeto responsable recae sobre la misma obligación y, en consecuencia, igualdad en la gravedad de su calificación.

De la misma forma la DPAS, precisa que para aplicar la sobretasa por reiteración en la comisión de una infracción, se deben observar las condiciones previstas en el numeral 7 del artículo 248° de la LPAG, esto es, que hayan transcurrido al menos treinta (30) días hábiles desde la fecha en que se impuso la última sanción, lo cual se computa a partir del día siguiente de notificada la resolución que impone la sanción y, que la autoridad competente haya requerido al sujeto responsable demostrar el cese de la infracción previamente sancionada.

9.5. Procedimiento Recursivo

Para Huamán (2019) “la facultad de contradicción no es sino fresca expresión de la saludable yuxtaposición de los derechos fundamentales de peticionar y el del debido proceso” (p. 1112), esto conforme a lo señalado en la Constitución Política del Perú.

Ciertamente, la doble instancia es una garantía del debido proceso, por tanto, cuando administrado considere que la actuación de la administración ha resultado dañosa o perjudicial, puede cuestionar tal decisión a través de los recursos administrativos contemplados en la Ley.

El numeral 217.1 del artículo 217° de la LPAG, precisa que ante un acto administrativo que lesiona, viola, vulnera, desconoce o transgrede un derecho o interés legítimo, corresponde su contradicción administrativa a través de los recursos legalmente previstos: reconsideración o apelación y, sí excepcionalmente la Ley o Decreto Legislativo lo dispone, a través del recurso de revisión.

En concordancia con lo señalado, el artículo 55° del RLGIT, precisa que los recursos administrativos en el PAS de la inspección del trabajo, son detallados a continuación:

a) Recurso de reconsideración: este recurso es interpuesto ante el órgano de primera instancia (Subintendencia de Sanción) que expidió la resolución materia de impugnación. Este recurso debe tener como sustento la presentación de nueva prueba.

Según lo precisado en el literal a) del numeral 7.2.2.1 de la DPAS, el recurso de reconsideración debe contar los siguientes requisitos:

- Identificación del impugnante, precisando nombres y apellidos o razón social, domicilio procesal, documento de identidad o de tratarse de una persona jurídica, su número de RUC. Asimismo, si acude en representación de otra persona o como representante de una persona jurídica, el poder respectivo.
- Señalar el acto administrativo materia de impugnación y la autoridad que expidió el mismo.
- El petitorio, de forma clara y precisa.
- La nueva prueba en la que se sustenta el recurso.
- Firma del impugnante, representante o apoderado, según corresponda.

b) Recurso de apelación: este recurso es interpuesto ante órgano que expió la resolución en primera instancia (Subintendencia de Sanción), con el fin de que este sea elevado junto con todos los actuados a su superior jerárquico (Intendencia Regional), quien se encargará de resolver el recurso.

El recurso es interpuesto cuando de por medio existe diferente interpretación de las pruebas o cuando verse sobre cuestiones de puro derecho.

De acuerdo a los descrito en el literal a) del numeral 7.2.3.1. de la DPAS, los requisitos mínimos que debe contener el recurso de apelación son:

- Identificación del impugnante, precisando nombres y apellidos o razón social, domicilio procesal, documento de identidad o de tratarse de una persona

jurídica, su número de RUC. Asimismo, si acude en representación de otra persona o como representante de una persona jurídica, el poder respectivo.

- Señalar el acto administrativo materia de impugnación y órgano que expidió el mismo.
- El petitorio, de forma clara y precisa.
- La fundamentación fáctica y jurídica en el que se sustenta su petitorio.
- Los medios probatorios debidamente enumerados de forma correlativa.
- La firma del recurrente, representante o apoderado según corresponda.

c) Recurso de revisión: este recurso tiene una naturaleza excepcional y es interpuesto ante el órgano que resolvió en segunda instancia la apelación, con la finalidad de ser elevado ante el TFL. El recurso tiene como fin la aplicación correcta de las normas de índole sociolaboral y de SST, así como la homogeneidad de los pronunciamientos. Tiene su sustento en la indebida interpretación, aplicación o inaplicación del ordenamiento sociolaboral, de SST, así como la normativa en materia inspectiva, o en el apartamiento injustificado de precedentes que resulten de observancia obligatoria.

Este recurso, solo podrá ser interpuesto en contra de las resoluciones de segunda instancia que contengan sanciones por la comisión de infracciones muy graves.

De acuerdo con el artículo 15° del Decreto Supremo N.° 004-2017-TR - Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, para la interposición del recurso de revisión se deberán observar las siguientes formalidades:

- La identificación del impugnante, precisando sus nombres y apellidos o razón social, su domicilio procesal (de preferencia en el lugar donde el Tribunal tiene su sede), número de documento de identidad o en el caso de tratarse de una persona jurídica, su número de RUC. Asimismo, si acude en

representación de otra persona o como representate de una persona jurídica, el poder respectivo.

- Señalar el acto administrativo materia de impugnación y el órgano que expidió el mismo.
- La fundamentación fáctica y jurídica en la que se sustenta su pedido.
- Las pruebas debidamente enumeradas correlativamente.
- Firma del impugnante, representante o apoderado, según corresponda.

Finalmente, el RLGIT precisa que el plazo para interponer los recursos impugnatorios es de quince (15) días hábiles. Ahora bien, el plazo para resolver el recurso de apelación y revisión es de treinta (30) días hábiles, mientras que, para el caso de la reconsideración, el término es de quince (15) días hábiles.

9.6. Tribunal de Fiscalización Laboral

El TFL, constituye la tercera autoridad dentro del PAS en el Inspección del Trabajo. Este órgano colegiado es el encargado de resolver excepcionalmente, aquellos procedimientos sancionadores en donde haya la posibilidad de interponer el recurso de revisión (infracciones muy graves). Es así que, aquellas resoluciones emitidas por TFL darán lugar al agotamiento de la vía administrativa.

Así mismo, cuenta con autonomía técnica en la expedición de sus resoluciones y decisiones, sin estar supeditado a orden imperativa. En función a ello, los pronunciamientos realizados por el tribunal que determine la sala, constituirán precedentes de observancia obligatoria, los serán vinculantes para todos lo que formen parte del sistema inspectivo.

10. Procedimiento de Ejecución

La facultad de ejecutar los actos administrativos derivada de una atribución propia de la Autoridad Administrativa (autotutela), la cual consiste en la capacidad que tiene la

Administración de cautelar la protección de sus intereses sin tener la necesidad de acudir al órgano judicial.

Guzmán (2021) precisa que:

Ante el incumplimiento de las sanciones administrativas, se debe proceder a generar el efecto jurídico respectivo a través de la ejecución forzosa, que es el mecanismo a través del cual la Administración Pública procura el cumplimiento de las obligaciones y deberes generados respecto de los administrados en un acto administrativo, ante la negativa del administrado de cumplir espontáneamente con las mismas. (p. 138).

En el caso del PAS en la Inspección del Trabajo, una vez que la Resolución de Subintendencia -la cual contiene el acto administrativo que determina la responsabilidad del Sujeto Inspeccionado- haya quedado consentida o causado estado, se procede a requerir el pago de la multa que se haya dispuesto en dicha resolución.

Ahora bien, el sistema de inspección del trabajo cuenta con dos procedimientos de cobranza: el procedimiento de cobranza ordinaria y el procedimiento de cobranza coactiva.

La cobranza ordinaria es el procedimiento por el cual la Inspección del Trabajo, requiere el pago de la multa impuesta a través de la resolución correspondiente, sin que de por medio se inicie un proceso de cobranza coactiva. Este procedimiento se encuentra a cargo de los Especialistas de Cobranza de la Unidad de Cobranza y Ejecución Coactiva de la SUNAFIL.

Una vez que la sanción ha quedado consentida o ha causado estado, la Subintendencia de Sanción arma un expediente con la información necesaria para que la Unidad de Cobranza y Ejecución coactiva realice el procedimiento respectivo, según lo señalado en Directiva N° 002-2021-SUNAFIL/GG – Directiva que regula el proceso de cobranza de multas en la SUNAFIL.

Agotada la etapa de la gestión de cobranza ordinaria, se procede al cobro de la multa a través del procedimiento de cobranza coactiva.

El procedimiento de cobranza coactiva, es aquel por el cual la Inspección del Trabajo, a través de su Ejecutor Coactivo, en ejercicio de la facultad coercitiva emanada de la Ley, realiza las acciones de cobranza para la recuperación de la deuda de acuerdo al T.U.O de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva – Decreto Supremo N° 018-2008-JUS



CAPÍTULO II

METODOLOGÍA

1. Método de investigación

Esta investigación se realizó con la finalidad de determinar la incidencia del acta de infracción en el procedimiento administrativo sancionador en la inspección de trabajo, dado que dicho instrumento es la pieza central para determinar la responsabilidad del sujeto inspeccionado. En ese sentido, para comprobar la hipótesis, se planteó como objetivo general, establecer la incidencia tiene el acta de infracción en el PAS de la Inspección del Trabajo.

Respecto a la ubicación espacial, la presente investigación tuvo lugar en la Intendencia Regional de San Martín durante el periodo 2021. En ese sentido, se plantearon objetivos específicos para analizar que es el Acta de Infracción y que requisitos debe contener para su validez, establecer cuál es el procedimiento para la emisión de un el Acta de Infracción, explicar qué es el PAS en la Inspección del Trabajo y cómo es que este se desarrolla, así como determinar cuál es la importancia del Acta de Infracción en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo.

En ese sentido, con la finalidad de darle rigurosidad científica a la presente investigación y de este modo evitar cualquier sesgo e inducción en los resultados por el investigador, se tomó un muestreo no probabilístico, utilizándose como muestra las Actas de Infracción cuyas Resoluciones de Subintendencia hayan sido emitidas hasta junio del año 2022, y que a la fecha se encuentran debidamente consentidas o hayan causado estado, las cuales han ascendido a un total de ciento veintidós (122) Actas de Infracción.

2. Técnica de Interpretación Jurídica

La revisión de las actas de infracción y demás documentos emitidos a consecuencia de las mismas, tales como imputaciones de cargo, informes finales de instrucción, resoluciones de

primera y segunda instancia, han conllevado un análisis jurídico. Conforme a ello, se aplicaron técnicas de interpretación jurídica, con la finalidad de realizar un análisis de los resultados obtenidos de las actas de infracción.

Rubio (1984) no dice que la interpretación jurídica es “la parte de la Teoría General del Derecho orientada a desentrañar el significado último del contenido de las normas jurídicas cuando su sentido normativo no queda claro a partir del análisis lógico-jurídico interno de la norma.” (p. 235)

Por otro lado, Sánchez et. al. (2018), al hacer referencia a la interpretación de los resultados nos dice que es el “proceso que sigue al análisis de los datos a partir de los cuales se efectúan inferencias o deducciones pertinentes a lo relacionado al estudio. Permite integrar los aspectos teórico-conceptuales, la hipótesis con los resultados obtenidos” (p. 78)

En función a ello, se procedió a integrar los aspectos teóricos – conceptuales los cuales se encuentran detallados en el marco teórico, esto, con la finalidad de brindar una visión profunda sobre los conceptos referidos a la inspección del trabajo, el acta de infracción, el procedimiento administrativo sancionador y otros aspectos relevantes.

3. Variables e indicadores

Teniendo en cuenta el enunciado de la presente investigación, es cual fue consignado como “El Acta de Infracción y su incidencia en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Intendencia Regional de San Martín”, se elaboró un cuadro de operacionalización de variables, en el cual obran los indicadores, subindicadores, técnicas e instrumentos utilizados en la investigación, conforme se aprecia en el cuadro siguiente:

Tabla N 1

Cuadro de operacionalización de variables

VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICA	INSTRUMENTO
El Acta de Infracción	Inspector de Trabajo	SUBINDICADORES	
		Inspección del Trabajo	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Sistema de Inspección del Trabajo	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Principios del Sistema Inspectivo	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Función inspectiva	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Régimen laboral	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Facultades	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Competencias	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
	Procedimiento Inspectivo	Orden inspección	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Plazo	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Partes del procedimiento inspectivo	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Actuaciones inspectivas	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Casilla Electrónica	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Desarrollo del procedimiento inspectivo	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Medida inspectiva de requerimiento	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
	Infracciones y Sanciones	Informe de Actuaciones Inspectivas	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Contenido del Acta de Infracción	Análisis documental - Ficha de observación
	Infracciones y Sanciones	Principio de razonabilidad	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental

		Clasificación de las infracciones	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Tipos de infracciones	Observación Documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Graduación	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Prescripción	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Reiterancia	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
	Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo	Potestad sancionadora	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Principios del procedimiento administrativo sancionador	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Características del procedimiento administrativo sancionador	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Autoridades del procedimiento administrativo sancionador	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Partes en el procedimiento administrativo sancionador	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Fases del procedimiento administrativo sancionador	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionador	Imputación de cargos	Análisis documental - Ficha de observación
			Informe final de instrucción	Análisis documental - Ficha de observación
			Medidas provisionales	Observación documental - Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Sanción Administrativa	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Subintendencia de Sanción	Análisis documental	- Ficha de observación
		Eximentes y atenuantes	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Caducidad	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Procedimiento recursivo	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental
		Procedimiento de ejecución	Observación documental	- Ficha bibliográfica - Ficha documental

Fuente: Elaboración propia

4. Técnicas de investigación

La presente investigación ha sido de tipo exploratoria descriptiva con atención en el tipo explicativo, en función a las investigaciones que han antecedido y motivado la misma.

Esta investigación, ha sido exploratoria dado que el grado de investigación se limitó a una dimensión teórica, sin embargo, fue factible explicar los resultados obtenidos de las actas de infracción, imputaciones de cargo, informes finales de instrucción y las resoluciones de primera y segunda instancia, en función a una interpretación legal desde la perspectiva del derecho del trabajo, específicamente, el derecho administrativo del trabajo.

Dentro de los elementos que conforman el apartado teórico, se utilizó el criterio descriptivo, en mérito a la consulta documental realizada, la cual estuvo enfocada en la revisión de revistas indexadas y bibliografía especializada, con la finalidad de darle un acercamiento teórico a las variables. Y desde el enfoque explicativo, se ha evidenciado una incidencia directa en función a los resultados obtenidos del acta de infracción en el procedimiento administrativo sancionador en la inspección del trabajo. En ese sentido y, en mérito a lo señalado, ha quedado justificado el tipo de investigación realizado en la presente investigación.

Respecto al nivel de la investigación, es necesario precisar que, conforme al enunciado y tomando en consideración el reglamento de la Escuela de Posgrado de la Universidad Católica de Santa María, el nivel de tipo causal. En ese sentido, se ha tomado en consideración las dos variables (dependiente e independiente), en función a ello, se planteó el recojo de información de las actas de infracción para determinar las incidencias de estas en el PAS de la inspección del trabajo. Asimismo, con la finalidad de determinar dicha incidencia, se recogió información de las imputaciones de cargo, informes finales de instrucción y las resoluciones de primera y segunda instancia de la Intendencia Regional de San Martín.

Por otro lado, al tratarse de una investigación cualitativa, es que se eligió como técnicas la ficha bibliográfica, ficha documental y ficha de observación, optando como bases para este estudio a las fuentes de primarias y secundarias; consecuentemente se tuvo una mayor incidencia en los libros especializados actualizados, fuentes indexadas y otros bancos de información relacionados a la presente investigación.

Sobre el capítulo referido a los resultados, se utilizaron fichas de observación estructuradas, con el fin de ordenar, clasificar, sistematizar y diferir el contenido de las actas de infracción, imputaciones de cargo, informes finales de instrucción y resoluciones. En ese sentido, se procedió a la lectura y análisis de cada uno de dichos documentos para sintetizar la información, incidiéndose en las dimensiones de cada una de las variables.

En lo referido al alcance, teniendo como unidad de estudio a las actas de infracción, así como los demás documentos que forman parte del PAS, tales como la imputación de cargos, informes finales de instrucciones y resoluciones, la presente investigación es de índole jurídico social, dado que busca a través de la explicación, probar si el acta de infracción tiene una incidencia en el PAS de la inspección del trabajo, por lo tanto, fue indispensable la introducción de bases teóricas sobre el contenido esencial que debe contener el acta de infracción y determinar en qué casos la ausencia de dicho contenido tiene una incidencia directa en el PAS, así como las consecuencias derivadas de ello.

Para materializar lo mencionado en el párrafo precedente, la presente investigación se estructuró sobre los objetivos formulados, con la finalidad de guiar el levantamiento de la información respectiva, lo cuales fueron: a) analizar que es el acta de infracción y que requisitos debe contener para su validez; b) establecer cuál es el procedimiento para la emisión de un el acta de infracción en la inspección del trabajo; c) explicar que es el PAS en la inspección del trabajo y cómo es que este se desarrolla y, d) determinar cuál es la importancia del acta de infracción en el procedimiento administrativo sancionador en la inspección del trabajo.

Seguidamente, la hipótesis fungió como el alcance probable de obtener, a través del recojo de datos sustanciales; puntualmente, se estableció que las Actas de Infracción emitidas por los inspectores de trabajo que no cumplan con los requisitos establecidos en la LGIT, RGLIT, la Versión N° 2 de la Directiva N° 01-2020-SUNAFIL/INII y lo precisado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, incidiría de manera negativa en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo.

Para finalizar, el diseño utilizado fue uno no experimental, dado que no se manipularon las variables, abordándose los aspectos importantes de cada variable. De igual forma, la presente investigación se sustentó en un modelo de diseño longitudinal, pues se evaluó las actas de infracción emitidas en el año 2021 cuyas respectivas resoluciones de Subintendencia hayan quedado consentidas o causado estado.

5. Instrumentos de la investigación

Los instrumentos utilizados en la presente investigación fueron tres: ficha documental, ficha bibliográfica y ficha de observación. Las dos primeras sirvieron para el levantamiento de información de las fuentes primarias y secundarias, por lo que no fue necesario ningún tipo de validación, mientras que, para la ficha de observación, al tratarse del instrumento más importante para recabar la información, fue validado por dos abogados con grado de doctor y con experiencias en el campo del derecho del trabajo, específicamente en el derecho administrativo de trabajo. Los instrumentos utilizados fueron los siguientes:

FICHA DOCUMENTAL

El Acta de Infracción y su incidencia en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Intendencia Regional de San Martín.	FICHA N°:
Autor/a : _____	
Título : _____	
Año : _____	
Editorial : _____	
Ciudad/País : _____	
Resumen del Contenido	

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Título	: _____
Año	: _____
Editorial	: _____
Ciudad/País	: _____
Edición	: _____
Páginas	: _____

FICHA DE OBSERVACIÓN

Estudio de Caso N°:		Fecha de observación:				
Fuente: Archivo de Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia Regional de San Martín		N° de Acta de Infracción:				
		N° de Expediente administrativo:				
		Nombre o Razón social del Empleador:				
		Materia:	Multa impuesta:			
Línea de investigación: Procedimiento administrativo sancionador en la Inspección del Trabajo						
Instrucciones: Se registrará con una "X" el casillero que corresponda al observar el cumplimiento o incumplimiento de los indicadores.						
Variable	Indicadores / Subindicadores		Sí	No	No aplica	Observaciones
El Acta de Infracción	1	Identificación del sujeto responsable (nombre y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica)				
	2	Señalamiento de la autoridad competente para imponer sanción				
	3	Medios de investigación empleados para constatar los hechos que fundamenta el acta.				
	4	Hechos verificados por el inspector que constituyen infracción				
	5	Infracción o infracciones que se subsumen a los hechos verificados				
	6	Preceptos y normas consideradas vulneradas, su calificación y tipificación				
	7	Señalamiento de los periodos incumplidos				

	8	Identificación de los trabajadores o personas afectadas por las infracciones				
	9	Sanción propuesta, su cuantificación y graduación				
	10	Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento fáctico.				
	11	Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento jurídico.				
	12	Identificación del o los inspectores que emiten el acta de infracción (nombres, cargos y firmas)				
	13	Fecha de emisión del acta				
TOTAL DE CUMPLIMIENTOS						
TOTAL DE INCUMPLIMIENTOS						
El procedimiento administrativo en la Inspección del trabajo	14	Se dispone el inicio del procedimiento administrativo sancionador con la imputación de cargos				
	15	El informe final de instrucción propone el archivo de una o más infracciones				
	16	El informe final de instrucción propone el archivo del procedimiento administrativo sancionador				
	17	El informe final de instrucción, ha advertido la vulneración de algún principio				
	18	La Resolución de Subintendencia (primera instancia) dispone el archivo de una o más infracciones				
	19	La Resolución de Subintendencia (primera instancia) dispone el archivo del procedimiento administrativo sancionador				
	20	La Resolución de Subintendencia (primera instancia) ha advertido la vulneración de algún principio				

	21	La Resolución de Intendencia (segunda Instancia) dispone el archivo de una o más infracciones				
	22	La Resolución de Intendencia (segunda instancia) dispone el archivo del procedimiento administrativo sancionador				
	23	La Resolución de Intendencia (segunda instancia) ha advertido la vulneración de algún principio				

Nota. Los indicadores y subindicadores del 1 al 13 descritos en la presente ficha de observación, corresponden a los requisitos que debe contener el acta de infracción, de acuerdo con lo señalado en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR y la Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII

6. Criterios de validación de instrumentos

Como se ha mencionado líneas arriba, los instrumentos aplicados en la presente investigación fueron la ficha documental, ficha bibliográfica y ficha de observación, siendo esta última validada por dos abogados con el grado de doctor en derecho con experiencia en el campo del derecho del trabajo, esencialmente en derecho administrativo del trabajo. Los criterios de dicho instrumento fueron: objetividad, organización, claridad, precisión, suficiencia, intencionalidad, coherencia, consistencia, metodología y pertinencia. La puntuación obtenida sobre la validación del instrumento fue de un 87% de fiabilidad y congruencia, en relación al problema de investigación planteado acorde con los objetivos e hipótesis propuesta.

7. Universo y muestra

En la presente investigación, el universo estuvo constituido por todas las Actas de Infracción emitidas en el año 2021 en la Intendencia Regional de San Martín, las cuales ascienden a un total de cuatrocientas tres (403).

Al respecto, Sánchez et. al. (2018) establecen que la muestra “es un conjunto de casos o individuos extraídos de una población por algún sistema de muestreo probabilístico o no probabilístico” (p.93).

Conforme a ello, teniendo en cuenta que el universo está constituido por cuatrocientas tres (403) Actas de Infracción emitidas en el año 2021, la presente investigación se basó en un muestreo no probabilístico, por lo cual se utilizaron como muestra las Actas de Infracción cuyas Resolución de Subintendencia fueron emitidas hasta junio del año 2022, y que se encuentren debidamente consentidas o hayan causado estado, las cuales ascienden a un total de ciento veintidós (122) Actas de Infracción.

8. Sistema de citación

De acuerdo a lo precisado en el Reglamento de grados y títulos de la Escuela de Postgrado de la Universidad Católica de Santa María, aprobado por Resolución N° 8047-CU-2022, el formato utilizado para el desarrollo de la presente investigación fue el APA 7ma edición.

9. Confidencialidad

La información utilizada en la presente investigación, referida a las actas de infracción, imputaciones de cargos, informes finales de instrucción y resoluciones fue solicitada en mérito Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin perjuicio de ello, se ha mantenido la reserva los datos de los sujetos inspeccionados, trabajadores afectados y demás servidores partícipes del procedimiento inspectivo y procedimiento sancionador.

10. Conflicto de intereses

El autor de la presente investigación, declara que no tiene ningún conflicto de intereses.

CAPITULO III

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se procede a mostrar la información recabada de las Actas de Infracción que dieron mérito al inicio de los procedimientos administrativos sancionadores. En ese sentido, se muestra la información de ciento veintidós (122) Actas de Infracción cuyas Resoluciones de Subintendencia (primera instancia) fueron emitidas hasta junio del año 2022 y que encuentren consentidas o han causado estado.

La información obtenida, se encuentra ordenada y analizada, estableciéndose un listado total de trece (13) trece ítems los cuales contemplan los requisitos que debe contener un acta de infracción, según lo precisado en el RLGIT y la DFI. Asimismo, se ha hecho un listado de diez (10) ítems, sobre la incidencia que tiene el acta de infracción en el PAS de la inspección del trabajo (etapa instructora y sancionadora).

El análisis de confiabilidad del instrumento aplicado, se realizó a través de la validación del instrumento por medio de tres (3) expertos en el tema, tomando en cuenta cada una de las recomendaciones y observaciones formuladas al instrumento, dando un promedio de valoración de 87.00%. (muy bueno).

Tabla 2

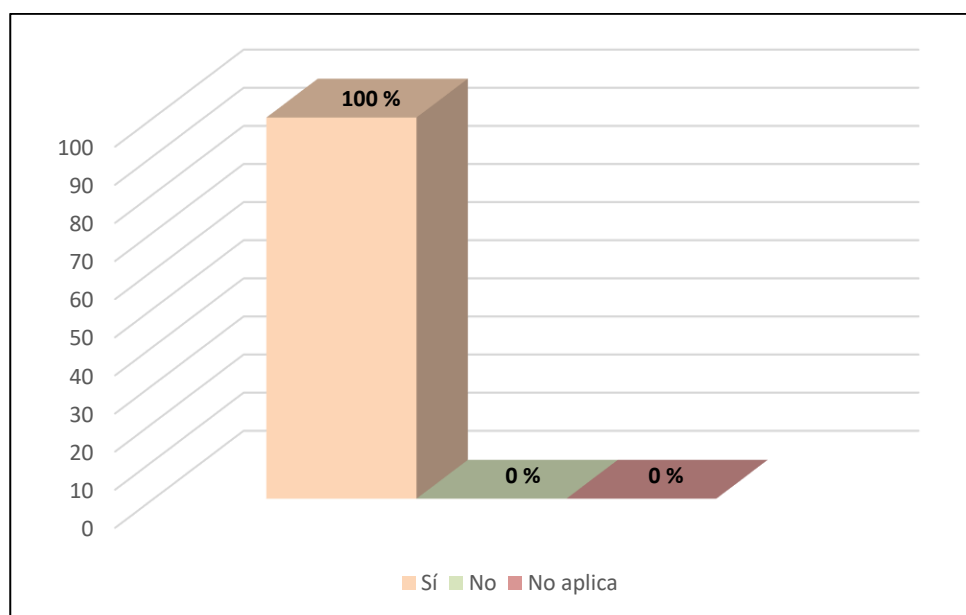
Identificación del sujeto responsable (nombres y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	122	100 %	100 %
	No	0	0 %	0 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 6

Identificación del sujeto responsable (nombre y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica)



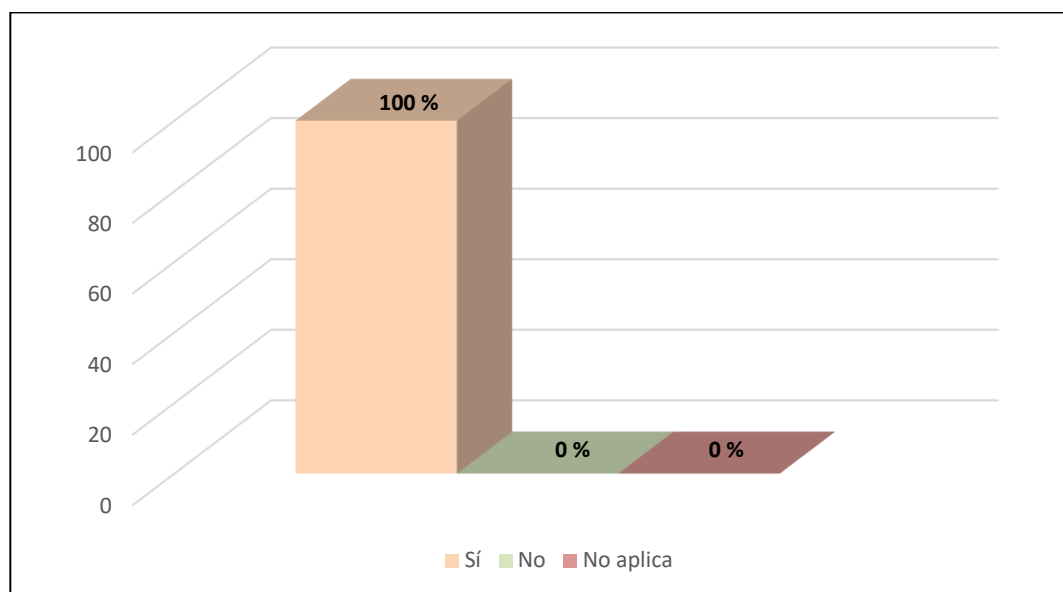
Nota. De la tabla 2 y figura 6, se puede observar que, en el 100% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con consignar en las actas de infracción, la identificación del sujeto responsable (nombre, apellidos o razón social, domicilio y actividad económica), cumpliéndose con lo dispuesto en el RLGIT y la DFI.

Tabla 3

Señalamiento de la autoridad competente para imponer sanción

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	122	100 %	100 %
	No	0	0 %	0 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 7
Señalamiento de la autoridad competente para imponer sanción


Nota. De la tabla 3 y figura 7, se puede observar que, en el 100% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con señalar la autoridad competente para imponer la sanción, cumpliéndose con lo dispuesto en el RLGIT y la DFI.

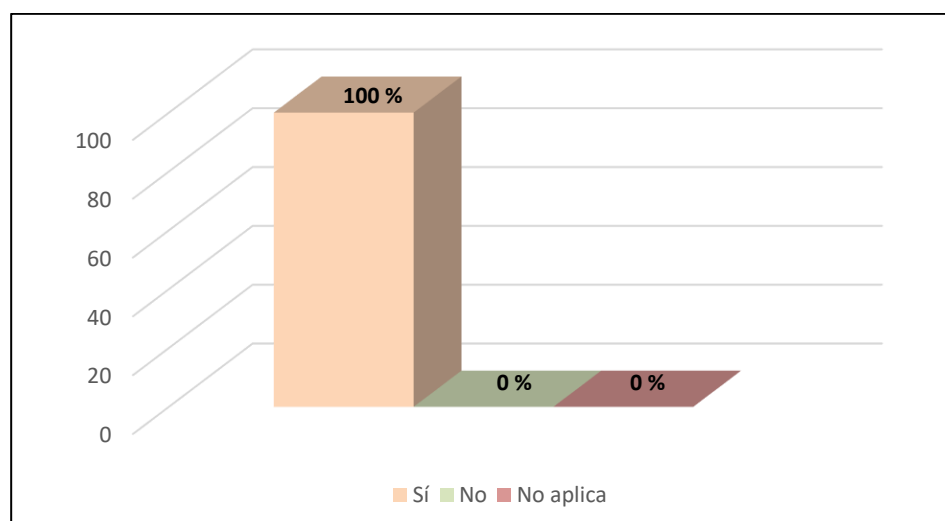
Tabla 4
Medios de investigación empleados para constatar los hechos en los que se fundamenta el acta.

		Frecuencia		Porcentaje
				válido
Válido	Sí	122	100 %	100 %
	No	0	0 %	0 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 8

Medios de investigación empleados para constatar los hechos en los que se fundamenta el acta.



Nota. De la tabla 4 y figura 8, se puede observar que, en el 100% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con consignar los medios de investigación empleados para constatar los hechos en los que se fundamenta el Acta, cumpliéndose con lo dispuesto en el RLGIT y la DFI. Los medios de investigación empleados fueron: requerimiento de información, visita al centro de trabajo, requerimiento de comparecencia y comprobación de datos.

Tabla 5

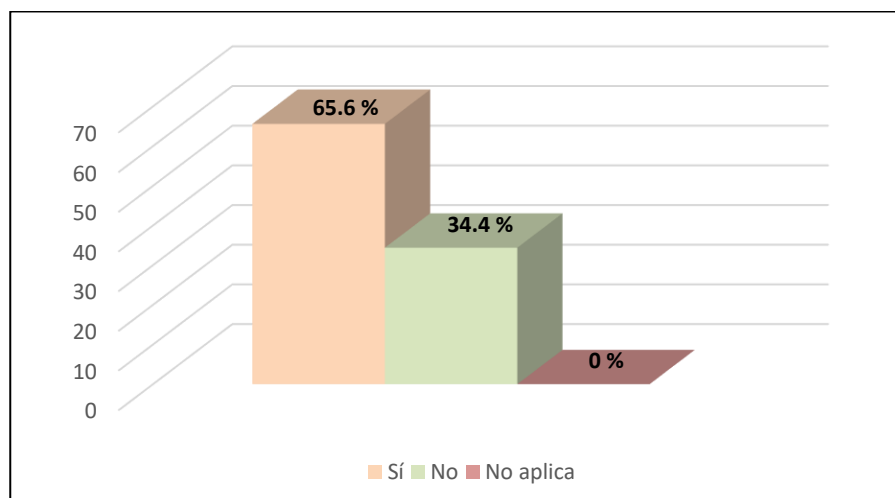
Los hechos verificados por el inspector del trabajo que constituyen infracción.

		Porcentaje		
		Frecuencia	Porcentaje	válido
Válido	Sí	80	65.6 %	65.6 %
	No	42	34.4 %	34.4 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 9

Los hechos verificados por el inspector del trabajo que constituyen infracción.



Nota. De la tabla 5 y figura 9, se puede observar que en un 65.6% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con precisar los hechos verificados que constituyen infracción que dieron mérito a la emisión de las actas de infracción, al haberse determinado la responsabilidad del sujeto inspeccionado. Mientras que en un 34.4% de los casos esto no ocurrió, vulnerándose las disposiciones contenidas en el RLGIT y la DFI. Es importante precisar que los hechos comprobados por el Inspector de Trabajo, constituye uno de los elementos más importantes dentro del acta de infracción, dado que es necesario determinar la acción u omisión por parte del sujeto inspeccionado, que vulnera el ordenamiento sociolaboral o de SST para determinar su responsabilidad.

Tabla 6

Infracción o infracciones que se subsumen a los hechos verificados

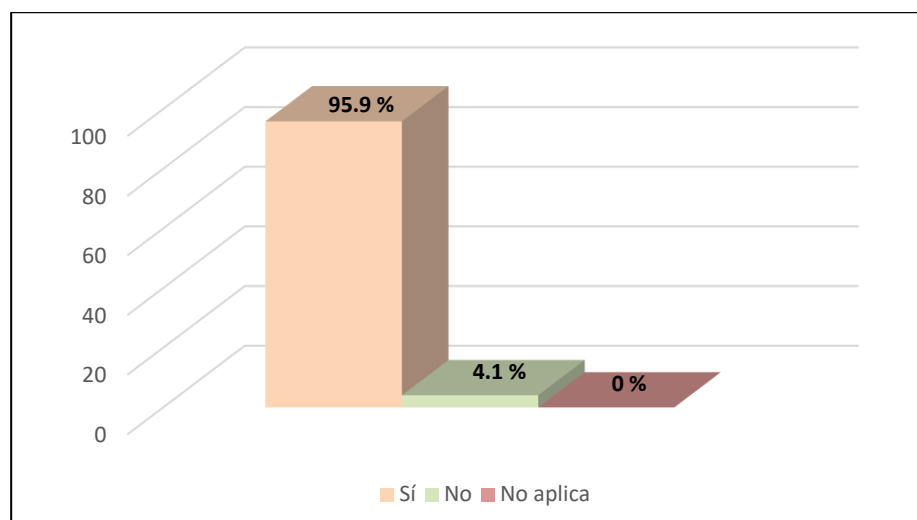
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	117	95.9 %	95.9 %
	No	5	4.1 %	4.1 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas

de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 10

Infracción o infracciones que se subsumen a los hechos verificados



Nota. De la tabla 6 y figura 10, se puede observar que en el 95.9% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con precisar la infracción o infracciones que se subsumen a los hechos verificados, mientras que en un 4.1.% de los casos esto no se produjo, vulnerándose las disposiciones contenidas en el RLGIT y la DFI, esto se traduce en una afectación directa al principio de tipicidad, dado que se pudo advertir una incorrecta tipificación de las conductas realizadas por los sujetos inspeccionados.

Tabla 7

Preceptos y normas consideradas vulneradas, su calificación y tipificación

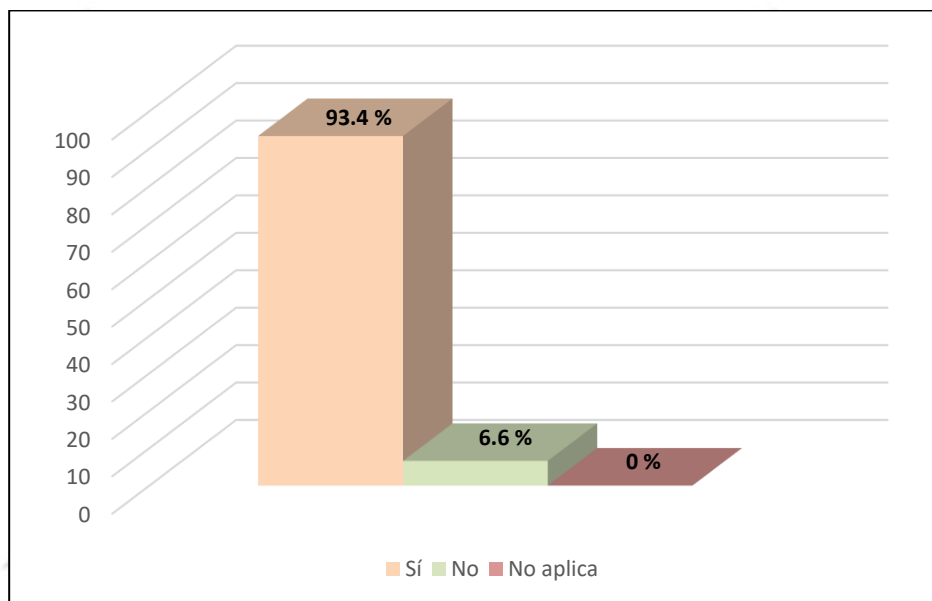
		Frecuencia		Porcentaje
				válido
Válido	Sí	114	93.4 %	93.4 %
	No	8	6.6 %	6.6 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas

de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 11

Preceptos y normas consideradas vulneradas, su calificación y tipificación

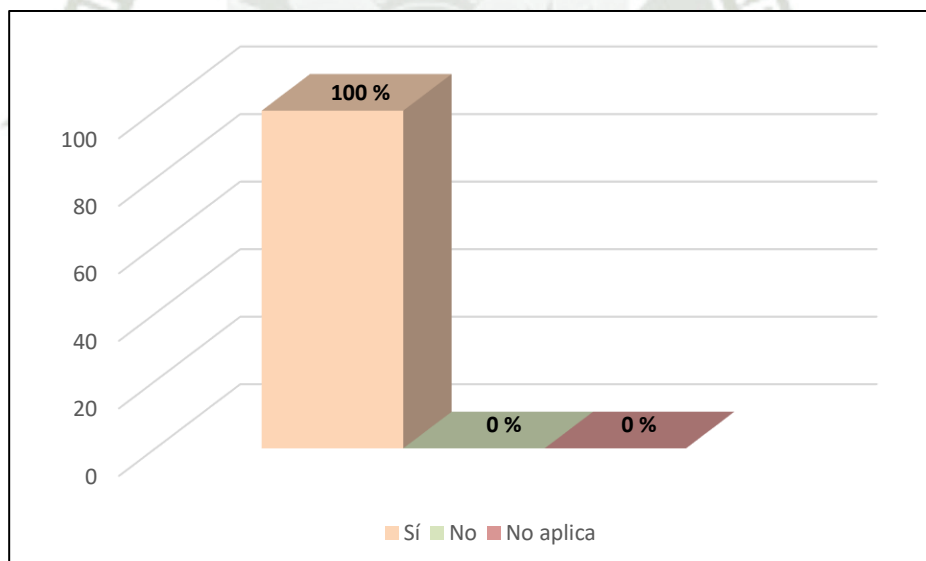


Nota. De la tabla 7 y figura 11, se puede observar que en el 93.4% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con precisar los preceptos y normas consideradas vulneradas, así como su calificación y tipificación, mientras que en un 6.6% de los casos esto no se produjo. Tal hecho se traduce en la inobservancia del marco legal que dispone el cumplimiento de obligaciones sociolaborales o de SST, dado que, para imputar responsabilidad al sujeto inspeccionado, es necesario señalar las normas que fueron vulneradas, detallar la conducta lesiva y, posteriormente, encuadrar dicha conducta dentro los tipos infractores contemplados en el RLGIT.

Tabla 8
Señalamiento de los periodos incumplidos

		Frecuencia		Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	122	100 %	100 %	100 %
	No	0	0 %	0 %	0 %
	No aplica	0	0 %	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

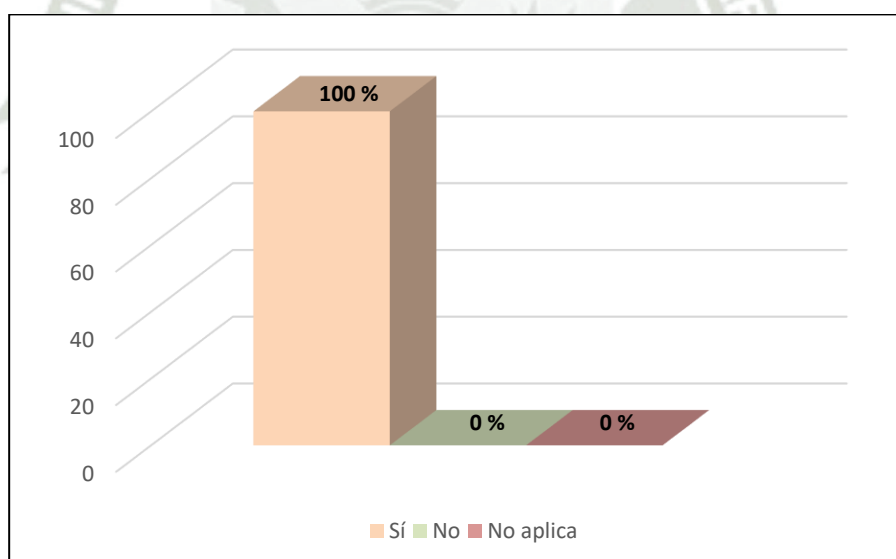
Figura 12
Señalamiento de los periodos incumplidos.


Nota. De la tabla 8 y figura 12, se puede observar que, en el 100% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con señalar los periodos incumplidos respecto al pago de obligaciones laborales o requerimientos efectuados, cumpliéndose con lo dispuesto en al RLGIT y la DFI.

Tabla 9
Identificación de los trabajadores o personas afectadas por las infracciones.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	122	100 %	100 %
	No	0	0 %	0 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 13
Identificación de los trabajadores o personas afectadas por las infracciones.


Nota. De la tabla 9 y figura 13, se puede observar que en el 100% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con identificar a los trabajadores o personas afectadas por las infracciones, siendo este un requisito sumamente importante, dado que en mérito al número de trabajadores afectados se realiza el cálculo de la multa, conforme a lo precisado en el artículo 48° del RLGIT.

Tabla 10

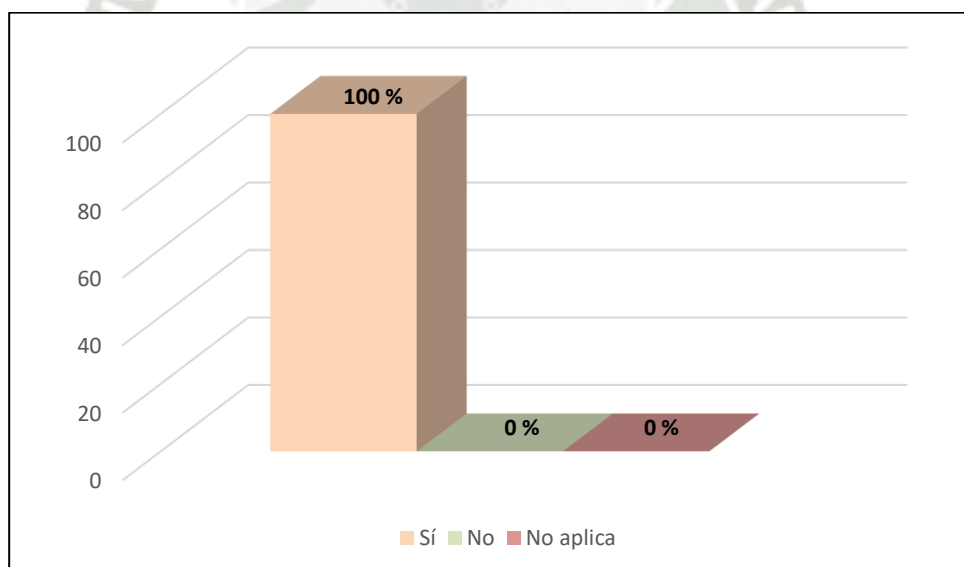
Sanción propuesta, su cuantificación y graduación.

		Frecuencia		Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	122	100 %	100 %	100 %
	No	0	0 %	0 %	0 %
	No aplica	0	0 %	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 14

Sanción propuesta, su cuantificación y graduación.



Nota. De la tabla 10 y figura 14, se puede observar que en el 100% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con precisar la propuesta, su cuantificación y graduación atendiendo a la gravedad de la falta cometida, número de trabajadores afectados y tipo de empresa, conforme a lo precisado en el artículo 38° de la LGIT. Cabe precisar que, de acuerdo al cuadro de multas, existen tres tablas de multa, una

para micro empresas, otra para pequeñas empresas y, finalmente para empresas que no se encuentren acogidas los regímenes anteriores.

Tabla 11

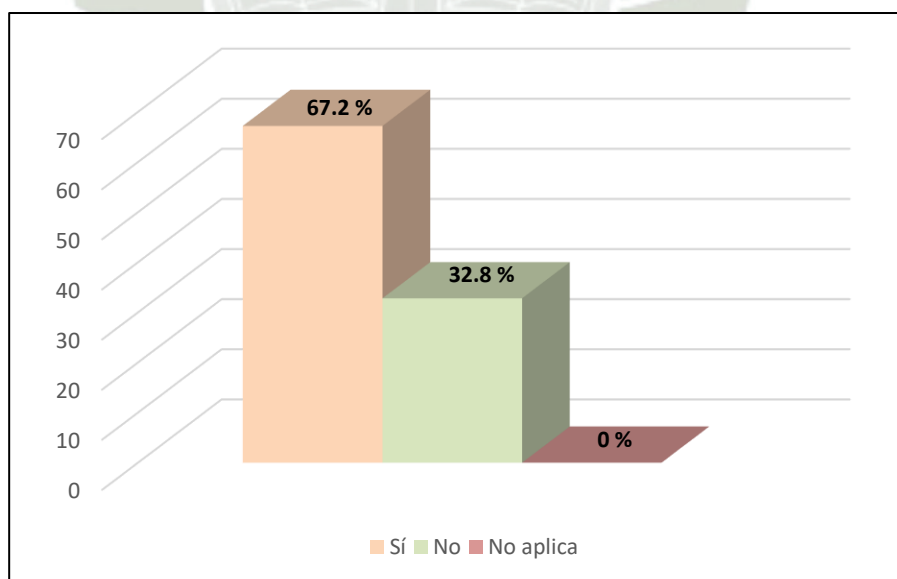
Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado con expresión de su fundamento fáctico.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	82	67.2 %	68.9 %
	No	40	32.8 %	31.1 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 15

Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento fáctico.



Nota. De la tabla 11 y figura 15, se puede observar que en un 67.2% de los casos, los Inspectores de Trabajo procedieron determinar en el Acta de Infracción la

responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento fáctico, mientras que en un 32.8% de los casos esto no se produjo. Tal hecho constituye una inadecuada motivación del acta de infracción, circunstancia que acarrea la nulidad del acta, lo cual se traduce en el posterior archivo del PAS. Asimismo, es importante resaltar que la tasa de ausencia de fundamentación fáctica es bastante alta, lo que evidencia que existen deficiencias en la función inspectiva.

Tabla 12

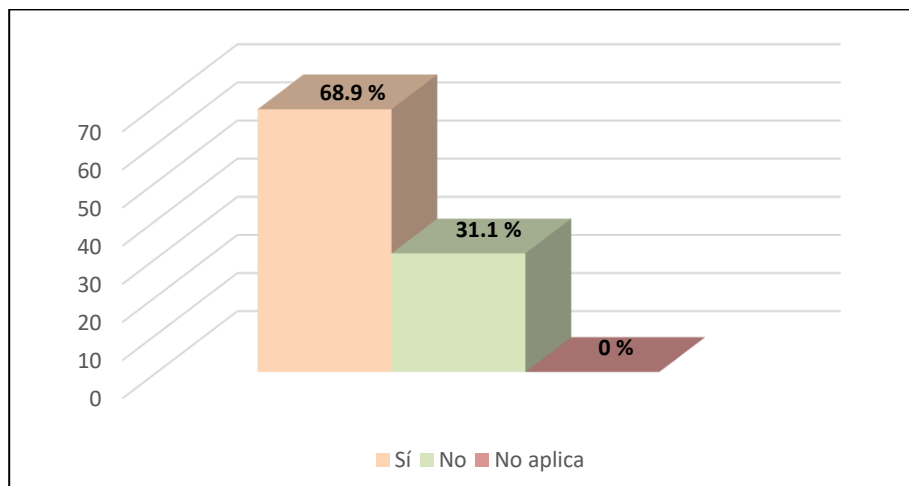
Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado con expresión de su fundamento jurídico.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	84	68.9 %	69.9 %
	No	38	31.1 %	31.1 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 16

La responsabilidad que se imputa a los sujetos responsables, con expresión de su fundamento jurídico.



Nota. De la tabla 12 y figura 16, se puede observar que en el 68.9% de los casos, los Inspectores de Trabajo procedieron determinar en el Acta de Infracción la responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento jurídico, mientras que en un 31.1% de los casos, esto no se produjo. Es decir, que la determinación de responsabilidad del sujeto inspeccionado no fue sustentada en una ley o norma, lo que se traduce en la nulidad del acta de infracción y con ello, el archivo del PAS. En ese sentido, se puede observar el incumplimiento de las disposiciones que regular la labor inspectiva.

Tabla 13

Identificación del o los inspectores que emiten el acta de infracción (nombres, cargos y firmas)

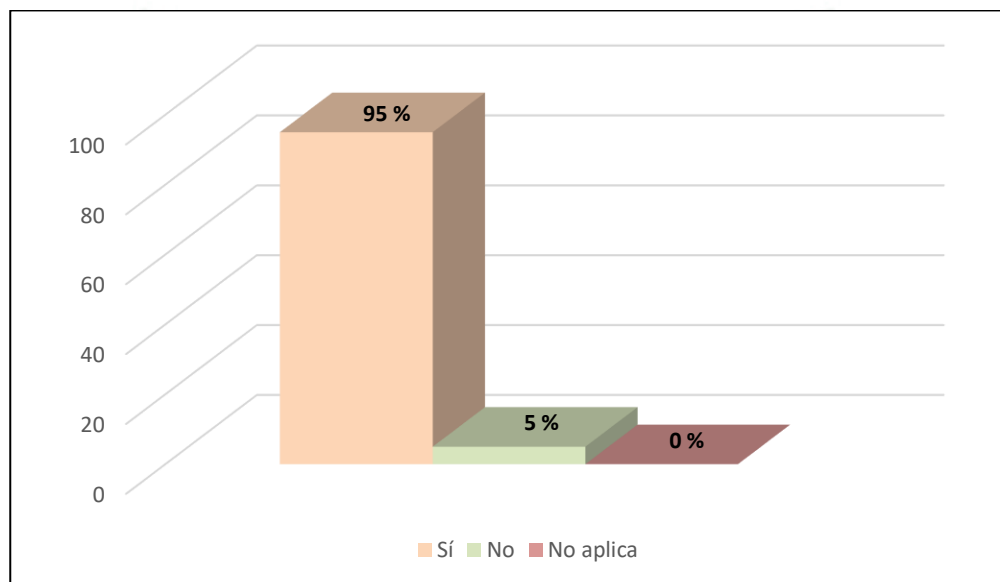
		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	116	95.0 %	95.0 %
	No	6	5.0 %	5.0 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas

de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 17

Identificación del o los inspectores que emiten el acta de infracción (nombres, cargos y firmas)

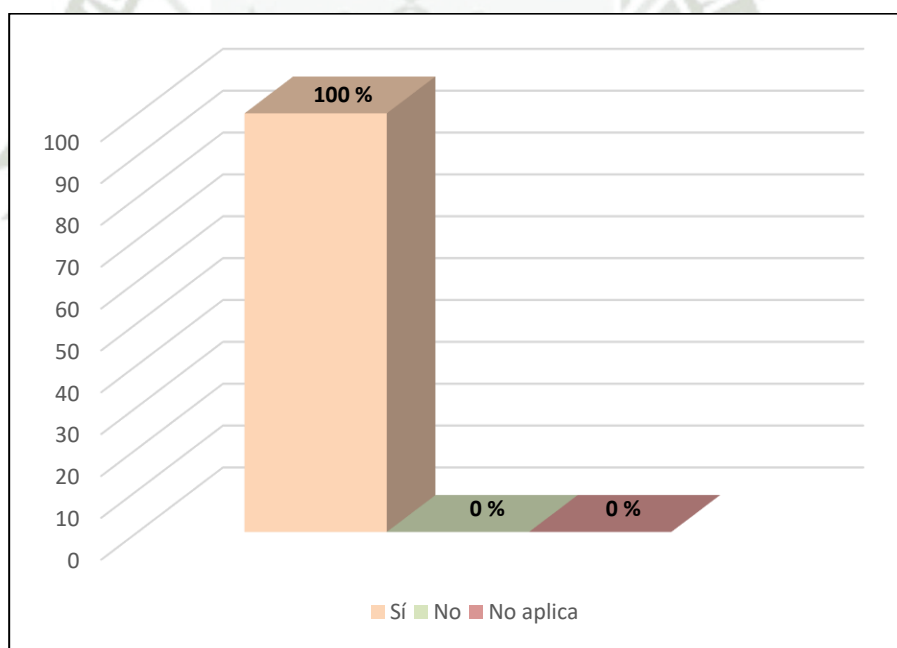


Nota. De la tabla 13 y figura 17, se puede observar que en el 95% de los casos, se consignó en el Acta de Infracción la identificación del o los inspectores de trabajo que emiten el acta de infracción (nombres, cargos y firmas), mientras que en un 5% de los casos, esto no se produjo, contraviniéndose la disposición contenida en el RLGIT y la DFI. Cabe precisar que existen diversas posturas respecto a si la ausencia de la firma del inspector, acarrea la nulidad del acta, dado que se ha podido advertir que el órgano de primera instancia, mantiene la postura de que este, no es un requisito que acarrea la nulidad del acta, mientras que, para segunda instancia este es un requisito indispensable, por lo que, ante su omisión, el acta de infracción es nula, correspondiendo el archivo del PAS. Sin embargo, conforme a lo desarrollado previamente, este no es un requisito que incida en la validez del Acta.

Tabla 14
Fecha de emisión del acta

				Porcentaje
		Frecuencia	Porcentaje	válido
Válido	Sí	122	100.00 %	100.00 %
	No	0	0 %	0 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

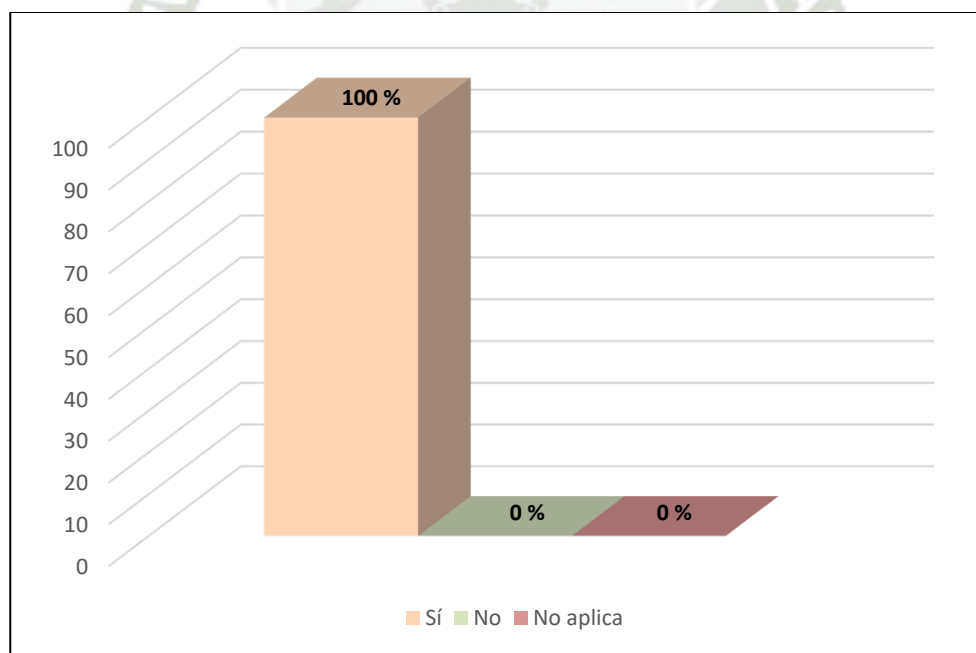
Figura 18
Fecha de emisión del acta


Nota. De la tabla 14 y figura 18, se puede observar que en el 100% de los casos, los Inspectores de Trabajo cumplieron con consignar la fecha de emisión del acta de infracción, cumpliéndose con lo dispuesto en el RLGIT y la DFI.

Tabla 15
Inicio del procedimiento administrativo sancionador con la imputación de cargos

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	122	100.00 %	100.00 %
	No	0	0 %	0 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las imputaciones de cargos derivadas de las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 19
Inicio del PAS a través de la imputación de cargos


Nota. De la tabla 15 y figura 19, se puede observar que en el 100% de los casos, la autoridad instructora procedió a notificar la imputación de cargos al sujeto inspeccionado dando inicio al PAS, conforme a lo dispuesto en literal d) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT; sin embargo, es importante precisar que de acuerdo

a lo dispuesto en la DFI, el órgano instructor una vez recepcionada el Acta de Infracción, debe calificar o evaluar dicha Acta, esto supone la revisión de los requisitos formales y materiales de la misma, por lo que ante un error u omisión, el órgano instructor debe devolver el Acta al Inspector responsable para su subsanación; no obstante, como se puede advertir, esto no ha ocurrido en ningún caso, es decir que el Órgano Instructor, no ha realizado una correcta evaluación de las Actas de Infracción, dado que, como se puede advertir, varias Actas contaban con defectos u omisiones que han dado como resultado que se disponga el archivo del PAS.

Tabla 16

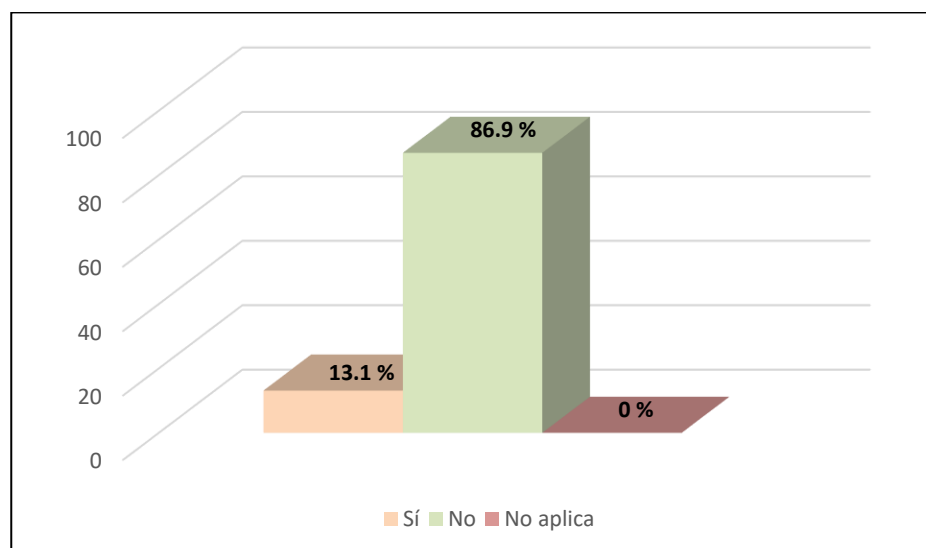
Propuesta de archivo de una o más infracciones a través del informe final de instrucción

		Frecuencia		Porcentaje
		Porcentaje		válido
Válido	Sí	16	13.1 %	13.1 %
	No	106	86.9 %	86.9 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a los Informes Finales de Instrucción derivados de las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 20

Propuesta de archivo de una o más infracciones a través del informe final de instrucción



Nota. De la tabla 16 y figura 20, se puede observar que en un 13.1% de los casos, la autoridad instructora procedió a proponer el archivo de una o más infracciones contenidas en las Actas de Infracción, mientras que en un 86.9%, dispuso la continuación del PAS sin proponer el archivo de alguna infracción. Cabe precisar que la propuesta de archivo en todos los casos analizados se ha realizado por la inobservancia de los requisitos de validez del Acta de Infracción.

Tabla 17

Propuesta de archivo del PAS a través del informe final de instrucción

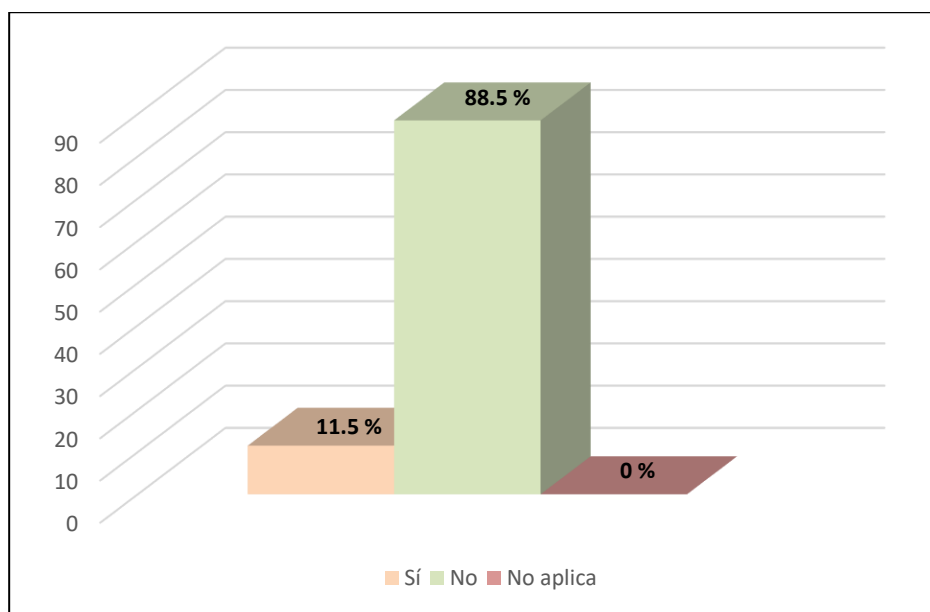
		Frecuencia		Porcentaje
				válido
Válido	Sí	14	11.5 %	11.5 %
	No	108	88.5 %	88.5 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a los

Informes Finales de Instrucción derivados de las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 21

Propuesta de archivo del PAS a través del informe final de instrucción



Nota. De la tabla 17 y figura 21, se puede observar que en un 11.5% de los casos, la autoridad instructora procedió a proponer el archivo del PAS, mientras que en un 88.5%, se dispuso la continuación del mismo. Es importante precisar que las propuestas de archivo realizadas por la Autoridad Instructora, se realizaron por inobservancia de los requisitos de validez del Acta de Infracción. Asimismo, cabe precisar que no se están tomando en cuenta las propuestas de archivo por aplicación de eximentes de responsabilidad conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 257° de la LPAG.

Tabla 18

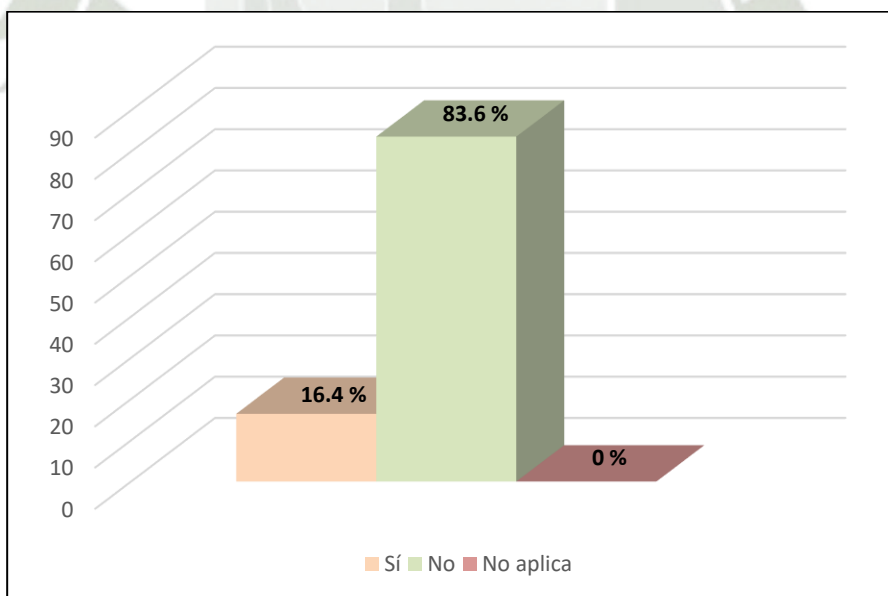
Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en el Informe Final de Instrucción

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	20	16.4 %	16.4 %
	No	102	83.6 %	83.6 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a los Informes Finales de Instrucción derivados de las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 22

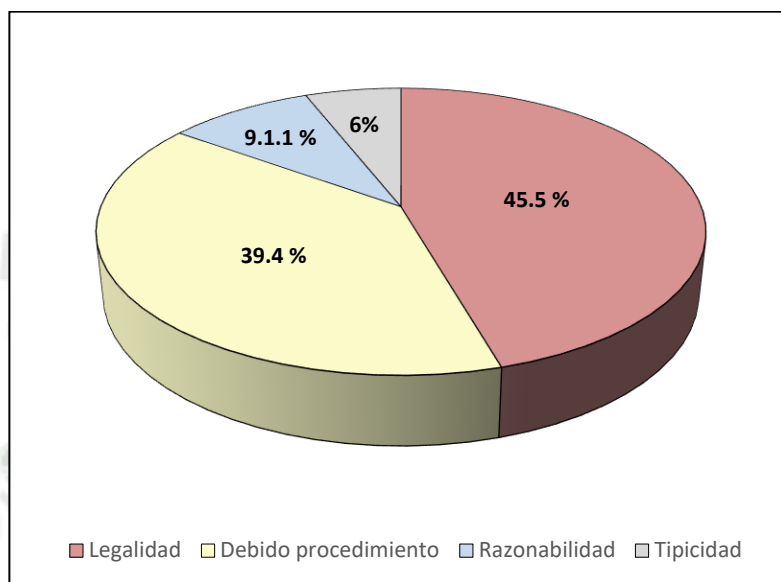
Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en el Informe Final de Instrucción



Nota. De la tabla 18 y figura 22, se puede observar que en un 16.4% de los casos, la autoridad instructora procedió a advertir la vulneración de los principios que regulan el PAS.

Figura 23

Principios vulnerados de acuerdo a lo precisado en el informe final de instrucción



Nota. De la figura 23, se puede observar que, de acuerdo a lo precisado en los Informes Finales de Instrucción, los principios vulnerados advertidos en las Actas de Infracción fueron: el principio de legalidad en un 45.5%, debido procedimiento en un 39.4%, razonabilidad en un 9.1% y el de tipicidad en un 6%.

1. Archivo parcial del PAS

Un tema relevante dentro del PAS, es el hecho de que el procedimiento puede ser archivado de manera parcial, en la medida que las infracciones contenidas en las actas de infracción tienen una naturaleza independiente, es decir, que cada infracción que es imputada al sujeto inspeccionado, debe contar con su propia fundamentación fáctica y jurídica. Por lo tanto, puede darse la figura que un Acta de Infracción -por ejemplo- contenga seis infracciones y tres de ellas no se encuentren correctamente motivadas, tal hecho tendrá como resultado que solo se acojan aquellas infracciones que si cumplen con los requisitos de validez que establece la norma, en función a ello, al margen que el Acta deba contener los requisitos a los que se han hecho referencia en el presente trabajo, también corresponde un análisis individual de las infracciones contenidas en ella.

Tabla 19

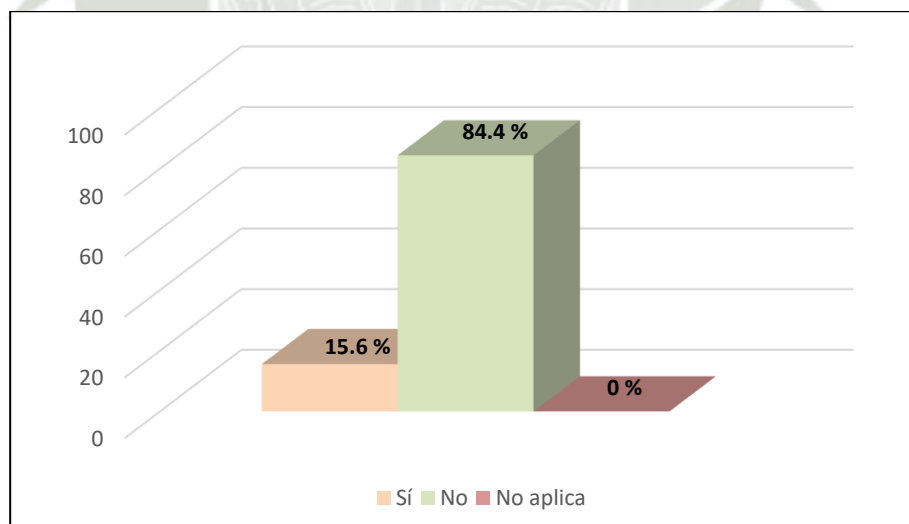
Archivo de una o más infracciones a través de la Resolución de Subintendencia (primera instancia)

		Frecuencia		Porcentaje
				válido
Válido	Sí	19	15.6 %	15.6 %
	No	103	84.4 %	84.4 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Resoluciones de Subintendencia (primera instancia), derivadas de las Actas de Infracción que dan inicio PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 24

Archivo de una o más infracciones a través de la Resolución de Subintendencia (primera instancia)



Nota. De la tabla 19 y figura 24, se puede observar que en un 15.6% de los casos, la autoridad sancionadora dispuso el archivo de una o más infracciones, es decir, un 2.5% más, en función a las propuestas de archivo realizadas por el órgano instructor. Dichos archivos se produjeron por la inobservancia de los requisitos de validez del Acta de

Infracción; mientras que en un 84.4% acogió en su totalidad las sanciones propuestas por los informes finales de instrucción.

Tabla 20

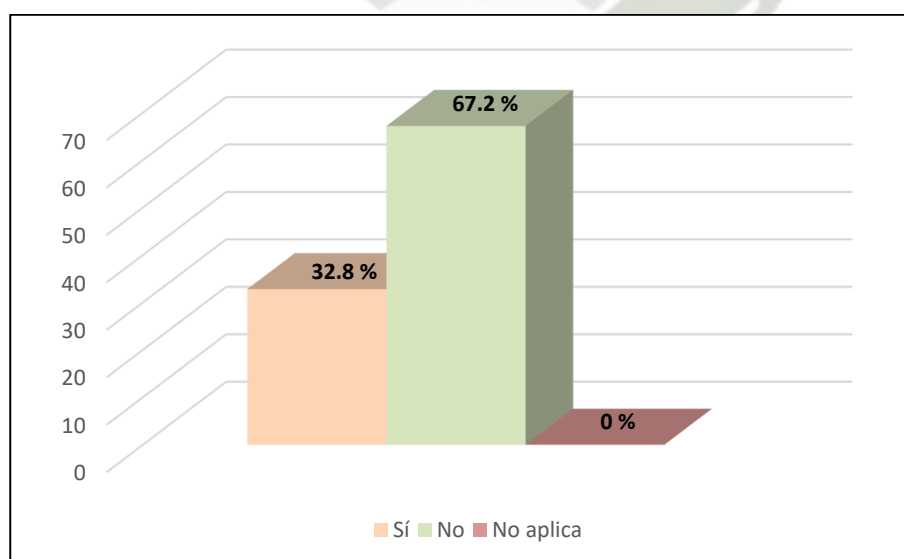
Disposición de archivo del PAS a través de la Resolución de Subintendencia (primera instancia)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	40	32.8 %	32.8 %
	No	82	67.2 %	67.2 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Resoluciones de Subintendencia (primera instancia), derivadas de las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 25

Disposición de archivo del PAS a través de la Resolución de Subintendencia (primera instancia)



Nota. De la tabla 20 y figura 25, se puede observar que en un 32.8% de los casos, la autoridad sancionadora dispuso el archivo del procedimiento administrativo sancionador, por la inobservancia de algún requisito de validez del Acta de Infracción, mientras que en un 67.2%, acogió las sanciones propuestas por los informes finales de instrucción.

Tal como se puede observar la tasa de archivo resulta alta, lo cual refleja fallas en la labor inspectiva, puesto que las Actas de Infracción adolecen de vicios que imposibilitan acoger las sanciones propuestas; no obstante, se advierte también que la Autoridad Instructora, no está llevando a cabo una correcta evaluación de las Actas de Infracción antes de dar inicio al PAS, dado que en algunos casos, los errores u omisiones contenidos en las Actas pueden ser corregidos, lo que disminuiría significativamente el porcentaje de procedimientos archivados, sin embargo, tal como se ha podido observar, en todos los casos la Autoridad Instructora dio inicio a los procedimientos, sin realizar observación alguna.

2. Sobre la vulneración a los principios que regulan el PAS

La inobservancia de las normas que regulan el procedimiento inspectivo, el ordenamiento laboral o de SST, se materializa a través de los principios que regulan en PAS. Así, por ejemplo, cuando un inspector de trabajo no cumple con notificar al sujeto inspeccionado el requerimiento de información de manera correcta, está vulnerando las disposiciones contenidas en la LGIT, su Reglamento y la LPAG, hecho que se traduce directamente en la vulneración al principio de legalidad y al principio del debido procedimiento. Consecuentemente, esto tendrá como resultado que la Autoridad Sancionadora, proceda al archivo de todo el procedimiento, no siendo relevante, en este caso, el análisis de cada infracción de manera independiente, dado que la afectación del derecho versa sobre un vicio sustancial que no puede ser subsanado e incide directamente sobre la etapa instructora y sancionadora.

Tabla 21

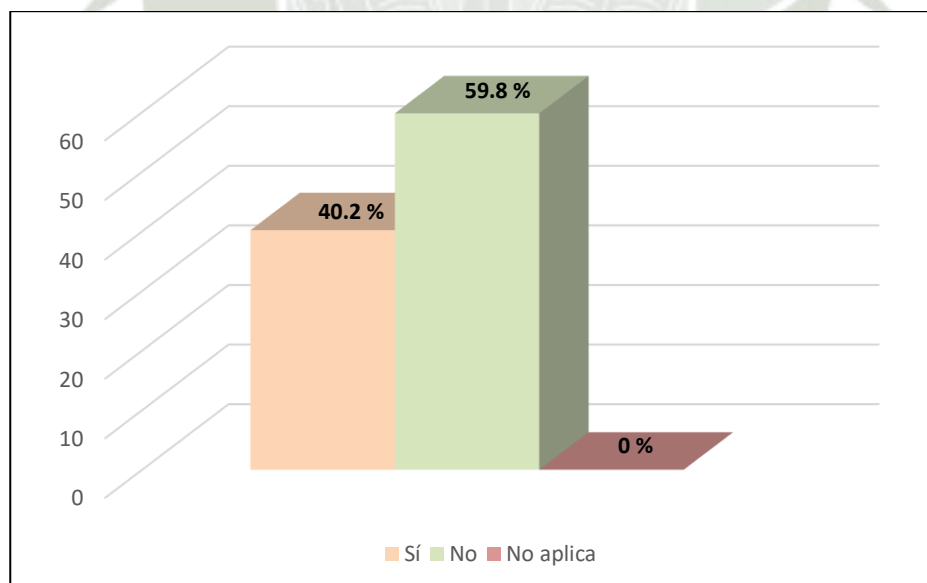
Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en la Resolución de Subintendencia (primera instancia)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	49	40.2 %	40.2 %
	No	73	59.8 %	59.8 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Resoluciones de Subintendencia (primera instancia), derivadas de las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 26

Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en la Resolución de Subintendencia (primera instancia)

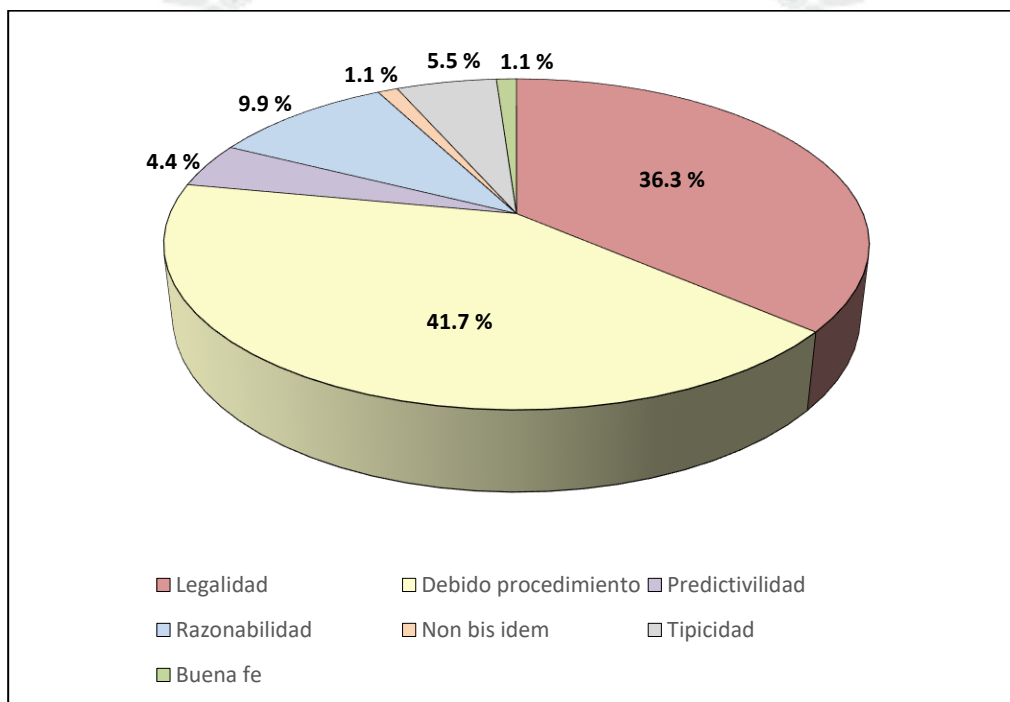


Nota. De la tabla 21 y figura 26, se puede observar que en un 40.2% de los casos, la autoridad sancionadora procedió a advertir la vulneración a los principios que regulan

el PAS, lo cual ha incidido en el archivo de algunas infracciones o en la totalidad del PAS. Asimismo, se puede advertir que en un 59.8% de los casos, si fueron observados dichos principios.

Figura 27

Principios vulnerados de acuerdo a lo precisado en la Resolución de Subintendencia (primera instancia)



Nota. De la figura 27, se puede observar que, las Resoluciones de Subintendencia (primera instancia), advirtieron como principios vulnerados en las Actas de Infracción a: el principio al debido procedimiento en un 41.7%, legalidad en un 36.3%, razonabilidad en un 9.9%, tipicidad en un 5.5%, predictibilidad 4.4%, non bis idem en un 1.1% y buena fe también en un 1.1. %

Tabla 22

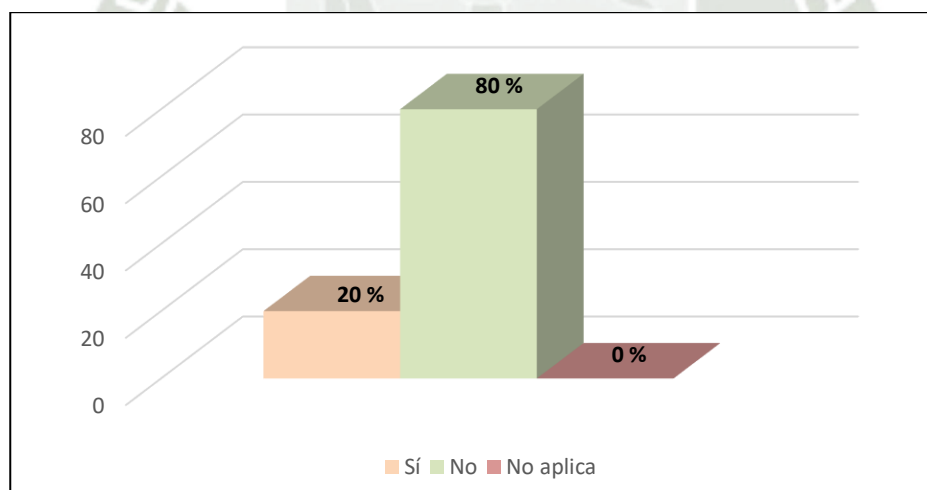
Archivo de una o más infracciones a través de la Resolución de Intendencia (segunda instancia)

				Porcentaje
		Frecuencia	Porcentaje	válido
Válido	Sí	3	20 %	20 %
	No	12	80 %	80 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	15	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Resoluciones de Intendencia (segunda instancia), derivadas de las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 28

Archivo de una o más infracciones a través de la Resolución de Intendencia (segunda instancia)

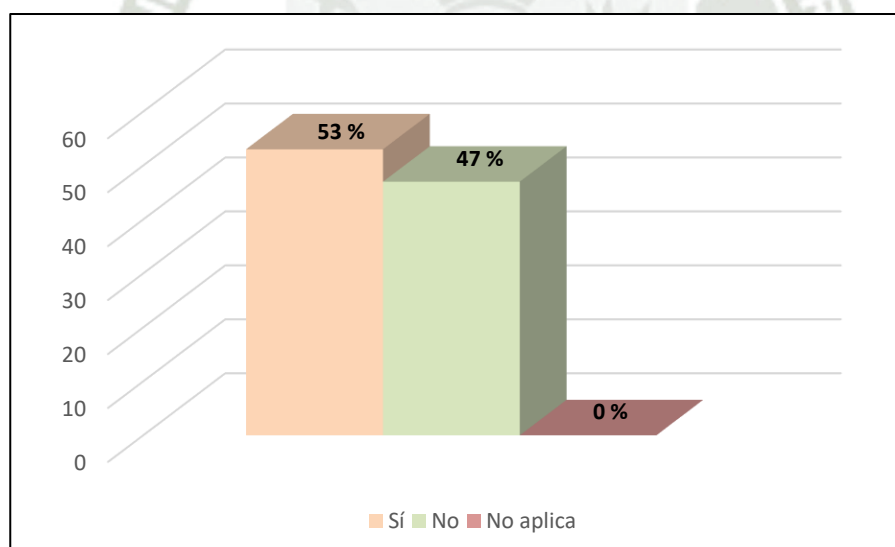


Nota. De la tabla 22 y figura 28, se puede observar que en un 20% de los casos, las Resoluciones de Intendencia (segunda instancia), dispusieron el archivo de una o más infracciones, mientras que en un 80% de los casos esto no ocurrió. Es importante señalar que de los casos analizados los archivos se produjeron por advertirse la vulneración a los principios que regulan el PAS, al no haberse cumplido con las disposiciones establecidos el LGIT, el RLGIT y la DFI.

Tabla 24
Disposición de archivo del PAS a través de la Resolución de Intendencia (segunda instancia)

				Porcentaje
		Frecuencia	Porcentaje	válido
Válido	Sí	8	53 %	53 %
	No	7	47 %	47 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	15	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Resoluciones de Intendencia (segunda instancia), derivadas de las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 29
Disposición de archivo del PAS a través de la Resolución de Intendencia (segunda instancia)


Nota. De la tabla 24 y figura 29, se puede observar que en un 53% de los casos las Resoluciones de Intendencia (segunda instancia), dispusieron el archivo del PAS, mientras que en un 47% de los casos, el recurso de apelación presentado no fue amparado. Como se puede observar la tasa de archivo resulta alta, lo que se traduce en inadecuado procedimiento inspectivo, dado que las Actas de Infracción adolecen de vicios que imposibilitan acoger las sanciones propuestas.

Tabla 25

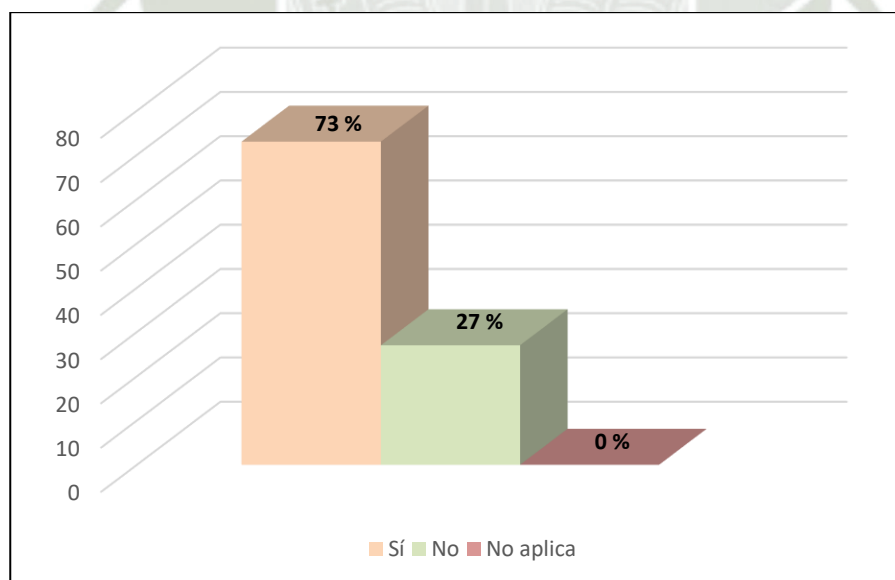
Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en la Resolución de Intendencia (segunda instancia)

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	11	73 %	73 %
	No	4	27 %	27 %
	No aplica	0	0 %	0 %
	Total	15	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Resoluciones de Intendencia (segunda instancia), derivadas de las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 30

Vulneración de principios de la potestad sancionadora advertidos en la Resolución de Intendencia (segunda instancia)

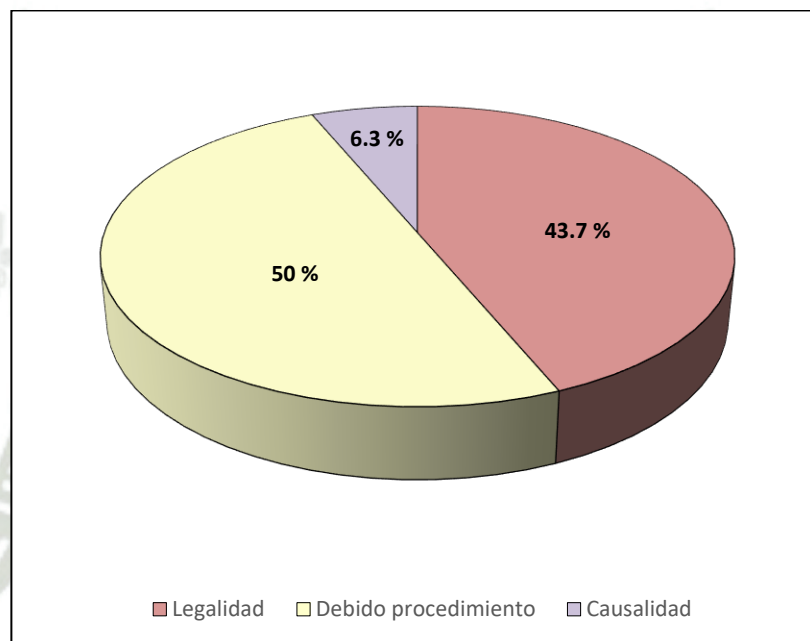


Nota. De la tabla 25 y figura 30, se puede observar que en un 73% de los casos, las Resoluciones de Intendencia (segunda instancia) procedieron a advertir la vulneración de los principios que regulan el PAS, lo cual ha incidido en el archivo de algunas

infracciones o en la totalidad del procedimiento. Asimismo, se puede advertir que en un 27% de los casos, se respetaron dichos principios.

Figura 31

Principios vulnerados de acuerdo a lo precisado en la Resolución de Intendencia (segunda instancia)



Nota. De la figura 31, se puede observar que, las Resoluciones de Intendencia (segunda instancia), advirtieron como principios vulnerados en las Actas de Infracción a: el principio al debido procedimiento en un 50%, legalidad en un 43.7% y causalidad en un 6.3%.

Tabla 26

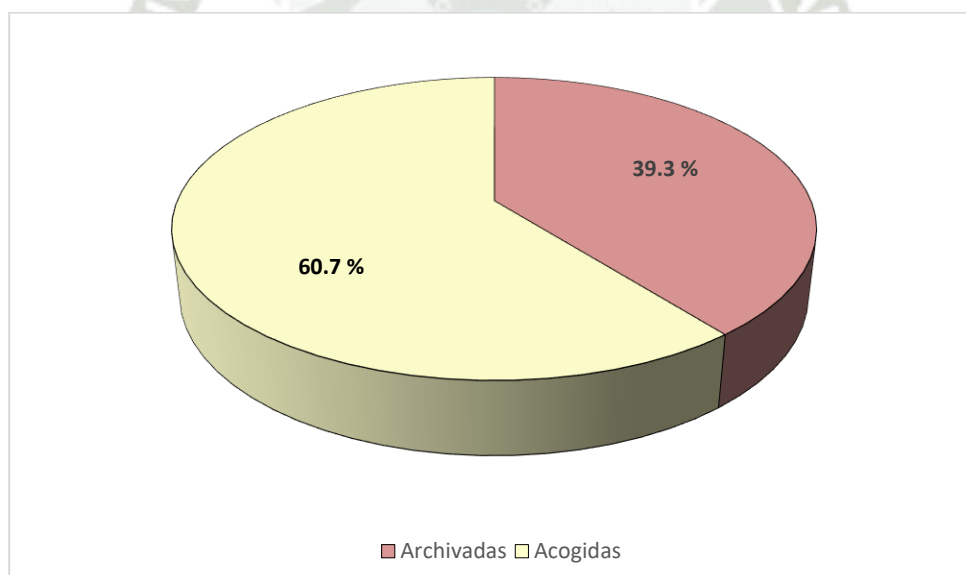
Actas de infracción que no fueron acogidas en el procedimiento administrativo sancionador

		Frecuencia		Porcentaje	Porcentaje válido
Válido	Sí	74	60.7 %	60.7 %	60.7 %
	No	48	39.3 %	39.3 %	39.3 %
	No aplica	0	0 %	0 %	0 %
	Total	122	100%	100%	100%

Nota. Datos obtenidos de las fichas de observación aplicadas a las Actas de Infracción que dan inicio al PAS en la Intendencia Regional de San Martín, 2021.

Figura 32

Actas de infracción que no fueron acogidas en el PAS



Nota. De la tabla 26 y figura 32, se puede observar que en un 60.7% de los casos analizados, los procedimientos administrativos sancionadores culminaron en sanción, acogiéndose finalmente la propuesta de multa realizada por los Inspectores de Trabajo, mientras que en un 39.3% de los casos, las actas emitidas no fueron acogidas disponiéndose el archivo del procedimiento. Es importante precisar que, del análisis realizado, se pudo advertir que los archivos se produjeron debido a omisiones,

deficiencias o errores en las Actas de Infracción, vulnerándose los lineamientos establecidos en la LGIT, el RLGIT, así como en la DFI. En ese sentido, se puede apreciar el grado de incidencia que tiene en acta de infracción en el PAS, dado que la totalidad de los archivos se han producido por cuestiones relacionadas estrictamente a las Actas de Infracción, lo que hace notar una inadecuada labor inspectiva.

3. Discusión

Tomando como referencia los resultados obtenidos, ha quedado demostrada la incidencia que tiene el Acta de Infracción en el PAS; sin embargo, esta incidencia está relacionada estrictamente a los requisitos materiales que necesariamente debe contener el Acta de Infracción, dado que no necesariamente la ausencia de alguno de los requisitos señalados en el artículo 46° de la LGIT, artículo 54° del RLGIT y el numeral 8.2.2. de la DFI, da lugar al archivo del procedimiento.

Sin embargo, dado que el TFL no se ha pronunciado respecto a los requisitos esenciales con los que debe contar el Acta (con excepción del deber de motivación) y que inciden en el PAS (etapa instructora y sancionadora), se ha podido advertir que el tratamiento en la Intendencia Regional de San Martín sobre la incidencia del Acta de Infracción en el PAS, es absoluto, es decir, que ante la ausencia de alguno de los requisitos señalados en las normas mencionadas, se dispone el archivo del procedimiento.

Sin perjuicio de ello, a consideración del investigador, los requisitos esenciales (materiales) con los que debe contar el Acta de Infracción y que inciden de manera directa en el PAS, son los siguientes:

- Identificación del sujeto responsable (nombre y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica).
- Medios de investigación empleados para constatar los hechos que fundamentan el acta.
- Hechos verificados por el inspector que constituyen infracción.
- Infracción o infracciones que se subsumen a los hechos verificados.

- Preceptos y normas consideradas transgredidas, su calificación y tipificación.
- Identificación de los trabajadores o personas afectadas por las infracciones.
- Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento fáctico.
- Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento jurídico.

Es importante señalar que, al tratarse de un servicio público, es necesario que la Inspección del Trabajo sea prestado de manera eficiente. Es así que, dado el alto índice de procedimientos archivados el cual asciende 39.3%, se puede concluir que este no está siendo prestado de manera idónea.

En función a ello, se ha podido observar que los Inspectores de Trabajo no cumplen con precisar en las Actas de Infracción, los requisitos mínimos que establece el ordenamiento actual, lo que tiene como consecuencia directa el archivo de los procedimientos.

Por lo expuesto, en base a la hipótesis planteada para la investigación realizada, se comprueba que las Actas de Infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en la Intendencia Regional de San Martín, no cumplen en gran medida con los requisitos establecidos en la LGIT, RGLIT, la DFI, así como lo precisado por el Tribunal Constitucional, lo cual incide de manera negativa en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo, dando como resultado el archivo del procedimiento y consecuentemente, la generación de una nueva orden de inspección.

En función a lo señalado, es oportuno precisar que el archivo del procedimiento, al margen de generar responsabilidad administrativa en o los Inspectores que emitieron el Acta, obliga a la Autoridad Sancionadora a comunicar a la autoridad que generó la orden de inspección, que se ha procedido al archivo del procedimiento, esto con la finalidad que, de estimarlo pertinente, disponga la emisión de una nueva orden de inspección. Sin embargo, no existe ninguna disposición que establezca la obligación de informar, cuando se produzca el archivo parcial

del procedimiento, es decir, cuando no se acojan la totalidad de las infracciones contenidas en el acta de infracción, existiendo un vacío en ese extremo.



CONCLUSIONES

- PRIMERA. -** El Acta de Infracción constituye el eje principal sobre el cual se sostiene el PAS, puesto que todas las actuaciones, hechos y conclusiones a las que arriban los Inspectores, deben estar contenidas en dicho documento. Consecuentemente el Acta de Infracción, vincula la actuación de la inspección del trabajo en las etapas posteriores (Instructora y Sancionadora).
- SEGUNDO. -** El Acta de Infracción cuenta con requisitos materiales y formales. Los primeros, son aquellos que deben constar necesariamente en el Acta de Infracción, dado que su ausencia tendrá como resultado la nulidad del Acta, lo cual tiene una incidencia directa en el PAS, dando como resultado el archivo del procedimiento, mientras que los segundos, son aquellos que no generan la nulidad del Acta, por tanto, no afectan el PAS, puesto que durante la tramitación del procedimiento pueden ser corregidos o subsanados.
- TERCERA. -** La disposición de archivo del PAS por parte de la Autoridad Sancionadora, se produce debido a omisiones, deficiencias y/o errores contenidos en las Actas de Infracción, vulnerándose las disposiciones contenidas en la LGIT, el RLGIT, y la DFI y es que en su totalidad los archivos de los procedimientos se produjeron por cuestiones relacionadas estrictamente a las Actas de Infracción, lo que hace notar una inadecuada labor inspectiva.
- CUARTA. -** El Inspector de Trabajo es el elemento más importante del sistema de inspección del trabajo, al ejecutar de manera directa las labores de vigilancia y control de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Es así que el Inspector, constituye la cara visible de la inspección del trabajo ante los trabajadores y empleadores, siendo sus actuaciones por mandato legal, las que legitiman y dan eficacia al sistema de inspección del

trabajo; consecuentemente al ser el encargado de cautelar el cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, es necesario que tenga una adecuada formación, dado que entender cómo funciona el sistema de inspección del trabajo, la aplicación correcta de los principios que regulan al mismo, los principios del derecho del trabajo, conocer y manejar la abundante legislación laboral y de seguridad y salud en el trabajo, la jurisprudencia en materia laboral y administrativa, implica un proceso complejo y progresivo, por lo que es necesario contar con sólidos conocimientos previos. En ese sentido, es necesario que la incorporación de los Inspectores se lleve a cabo con los estándares más altos, de modo tal que la formación que reciban, una vez incorporados al sistema inspectivo, sea más bien complementaria y no primaria.

QUINTA. -

La tasa de procedimientos archivados es bastante alta, dado que la misma asciende a un total de 39.3%, lo que refleja fallas en la labor inspectiva, puesto que las Actas de Infracción adolecen de vicios que imposibilitan acoger las sanciones propuestas; no obstante, se ha podido observar que la Autoridad Instructora, no está llevando a cabo una correcta evaluación de las Actas de Infracción antes de dar inicio al PAS, dado que en algunos casos, los errores u omisiones contenidos en las Actas pueden ser corregidos, lo que disminuiría significativamente el porcentaje de procedimientos archivados, sin embargo, tal como se ha podido contemplar, en todos los casos la Autoridad Instructora dio inicio a los procedimientos, sin realizar observación alguna.

RECOMENDACIONES

PRIMERA. – La incorporación de Inspectores Auxiliares al sistema de inspección del trabajo se realiza a través de concurso público, en ese sentido, si revisamos las bases del último concurso, se puede observar que los requisitos para su incorporación son poco rigurosos, dado que la experiencia solicitada es mínima (2 años), así como la capacitación requerida (diplomado en derecho laboral o seguridad y salud en el trabajo), aunado al hecho de que la experiencia solicitada puede ser general, cuando esta debería específica y relacionada al puesto en cuestión.

Conforme a ello, es necesario que las siguientes convocatorias eleven los requisitos exigidos para la incorporación de inspectores auxiliares, tales como experiencia específica en derecho del trabajo, derecho administrativo del trabajo o seguridad y salud en el trabajo, con un mínimo de tres (3) años, la misma que deberá computarse desde la obtención del título profesional.

Asimismo, la acreditación de capacitación (diplomados o programas de especialización) en derecho del trabajo, derecho administrativo del trabajo y seguridad y salud en el trabajo, con un mínimo de ciento veinte (120) horas.

SEGUNDA. - Es necesario que los Inspectores de Trabajo que a la fecha forman parte del Sistema Inspectivo, reciben capacitación permanente sobre la aplicación de principios, normas, precedentes y demás aspectos de orden legal, sobre todo aquellos Inspectores que no tiene formación jurídica, dado que su visión respecto al procedimiento inspectivo es más técnica y no legal, hecho que se manifiesta en las actas de infracción y que deriva en una inadecuada labor en el procedimiento inspectivo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arévalo, J. (2016). *Tratado de Derecho Laboral Vela*. Pacífico Editores S.A.C.

Bazán, B. (2020). *El debido procedimiento como garantía constitucional y la inspección de trabajo en la Intendencia Regional La Libertad - SUNAFIL, periodo 2018-2019* [Tesis de Grado, Universidad Privada del Norte]. Repositorio UPN.

<https://repositorio.upn.edu.pe/handle/11537/26099?locale-attribute=es>

Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (2006, 29 de octubre). Ministerio de Trabajo. Diario oficial El Peruano N° 9634.

<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0029/ley-28806.pdf>

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, T.U.O. de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2019, 25 de enero). Ministerio de Justicia. Diario oficial El Peruano N° 14805.

<https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/279563-004-2019-jus>

Decreto Supremo N° 021-2007-TR, Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo (2007, 27 de septiembre).

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BB5EF6C0E26ADC6105257E2A0056C713/\\$FILE/5_DECRETO_SUPREMO_021_27_09_2007.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BB5EF6C0E26ADC6105257E2A0056C713/$FILE/5_DECRETO_SUPREMO_021_27_09_2007.pdf)

Decreto Supremo N° 003-97-TR, T.U.O. del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (1997, 27 de marzo). Ministerio de Trabajo. Diario oficial El Peruano N° 6116.

http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_003_1997_TR.pdf

Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva (2021, 11 de agosto). Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Diario oficial El Peruano N° 16162.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-version-2-de-la-directiva-n-001-2020-sunafilinii-resolucion-n-216-2021-sunafil-1980760-1/>

Directiva N° 01-2017-SUNAFIL-INII, Directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección del trabajo (2021, 29 de junio). Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Diario oficial El Peruano N° 16090.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-version-2-de-la-directiva-n-001-2017-sunafilin-resolucion-no-190-2021-sunafil-1967670-2/>

Espinoza, F. (2018). *Etapas y Plazos del Procedimiento de Inspección del Trabajo*. Boletín Informativo Laboral (N° 81)

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/218804/Etapas_y_plazos.pdf

Espinoza, J. (2019). *Vulneración del derecho a la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador laboral de la DRTPE de San Martín - Tarapoto 2014-2015*. [Tesis de Grado, Universidad Cesar Vallejo].

García, E. y Fernández T. (1989). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas S.A.

Gómez M. y Sanz R (2010). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo*. Thomson Reuters – Aranzadi.

Guzmán, C. (2021). *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Instituto Pacífico S.A.C.

Guzmán, C. (2020). *Procedimiento Administrativo General Tomo I*. Instituto Pacífico S.A.C.

Guzmán, C. (2020). *Procedimiento Administrativo General Tomo II*. Instituto Pacífico S.A.C.

Huamán, L. (2019). *Procedimiento Administrativo General*. Jurista Editores E.I.R.L.

Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (2006, 22 de julio). Congreso de la Republica. Diario oficial El Peruano N° 9535.

<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0029/ley-28806.pdf>

Ley N° 26887, Ley General de Sociedades (1997, 9 de diciembre). Congreso de la Republica. Diario oficial El Peruano N° 6374.

<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0004/2-ley-general-de-sociedades-1.pdf>

Martín, R. (2021). *Derecho Administrativo, un enfoque teórico-práctico para la aplicación de las normas del procedimiento administrativo*. Gaceta Jurídica S.A.C.

Mendizábal, G. (2019). *Estudio de derecho comparado de la inspección del trabajo en Latinoamérica*. Revista Latinoamericana de Derecho Social, (28).

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/13147>

Meza, P. (2017). El derecho a la defensa como garantía en las actuaciones de la inspección del trabajo en el Perú [Tesis de grado, Universidad San Martín de Porres] Repositorio USMP.

<https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/689>

Morón, J. (2019), *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomos I y II*. Gaceta Jurídica.

Organización Internacional del Trabajo (2011). Inspección del Trabajo: Lo que es y lo que hace. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf

Saco M. y Campos D. (2013). *En búsqueda de un sistema de fiscalización y supervisión laboral adecuado: A propósito de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral*. Revista Ius Et Veritas (N° 46), 450-465.

Sánchez, H., Reyes, C. y Mejía, K. (2018). *Manual de términos en investigación científica, tecnológica y humanística*. Bussiness Support Aneth S.R.L.
<http://repositorio.urp.edu.pe/handle/URP/1480?show=full>

Serrano L. (2015). *La nueva Inspección del Trabajo en el Perú*. Revista del VI Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (727-743).
<https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full.pdf>

Tirado, J (2021). El valor probatorio de las Actas de Inspección. Revista Advocatus (N° 41).
<https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5650>

Tirado, R. (2013). *Procedimiento Administrativo sancionador en materia de contratación pública: derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio de la función arbitral*. Revista Ius et Praxis. (N° 44), 143-191.
https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/issue/view/9

Toledo, O. (2007). *Los principios ordenadores que rigen la inspección del trabajo*. Revista Oficial del Poder Judicial. 103-115.
<https://scc.pj.gob.pe/>

Vargas, T., Quispe V. y Valdivia F. (2022). *Manual de Fiscalización Laboral*. Gaceta Jurídica.

Toyama, J. (2011). *Visión Constitucional del debido proceso en materia constitucional*. Revista Advocatus (N° 25), 263-274.

<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/397>

Toyama, J. (2015). *La Sunafil y el Debido Proceso Constitucional*. Revista del VI Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (541-557).

<https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full.pdf>

Toyama, J. (2015). *El Derecho Individual del Trabajo en el Perú*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Eguiguren A. (2009). *Jurisprudencia sobre Inspecciones Laborales*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Rodríguez, F. (2009). *Mecanismos de defensa en la inspección laboral*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Rodríguez, F. (2011). *Como afrontar una visita inspectiva*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Rodríguez, F. (2014). *Manual de Fiscalización Laboral*. Gaceta Jurídica S.A.

Zavala, J. y Mendoza, L. (2019). *Los principios del procedimiento sancionador y la inspección del trabajo*. Instituto Pacífico