



Universidad Católica de Santa María

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Escuela Profesional de Derecho

Propuesta de regulación de plazo entre la emisión del acta de infracción y la notificación de la imputación de cargos en el procedimiento sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral y su incidencia en el debido procedimiento administrativo

Tesis presentada por:

Tapia Landa, Janice Estela

ORCID: 0009-0002-4699-7195

para optar el Título Profesional de Abogado

Asesora:

Dra. Valdivia Corzo, María Gracia

ORCID: 0000-0002-5490-8992

Arequipa - Perú

2026

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

DERECHO

TITULACIÓN CON TESIS

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR

Arequipa, 21 de Agosto del 2026

Dictamen: 018546-C-EPDD-2026

Visto el borrador del expediente 018546, presentado por:

2017702592 - TAPIA LANDA JANICE ESTELA

Titulado:

PROPUESTA DE REGULACIÓN DE PLAZO ENTRE LA EMISIÓN DEL ACTA DE INFRACCIÓN Y LA NOTIFICACIÓN DE LA IMPUTACIÓN DE CARGOS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL Y SU INCIDENCIA EN EL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Nuestro dictamen es:

APROBADO

Título Profesional/Título de Segunda Especialidad/Grado Académico a optar:

ABOGADO

**41787217 - MATOS ZEGARRA MAURICIO
DICTAMINADOR**



**70012632 - YUCRA NUÑEZ YOSIV ZOLIN
DICTAMINADOR**



**71238129 - GONZALES ORTEGA BERLY
DICTAMINADOR**



PROPUESTA DE REGULACIÓN DE PLAZO ENTRE LA EMISIÓN DEL ACTA DE INFRACCIÓN Y LA NOTIFICACIÓN DE LA IMPUTACIÓN DE CARGOS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN L

INFORME DE ORIGINALIDAD

7%	9%	5%	6%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	Submitted to Universidad Católica de Santa María	2%
	Trabajo del estudiante	
2	vsip.info	2%
	Fuente de Internet	
3	cdn.www.gob.pe	2%
	Fuente de Internet	
4	qdoc.tips	1%
	Fuente de Internet	
5	www.juristaeditores.com	1%
	Fuente de Internet	
6	tesis.pucp.edu.pe	1%
	Fuente de Internet	
7	hdl.handle.net	1%
	Fuente de Internet	

Excluir citas	Apagado	Excluir coincidencias	< 1%
Excluir bibliografía	Apagado		

Dedicatoria

A mis padres Orlando y Katia, por todo su esfuerzo, constante apoyo y cariño.

A mis hermanos, por su ejemplo.

A Ignacio, por su apoyo.

A Charly por su compañía.



Agradecimientos

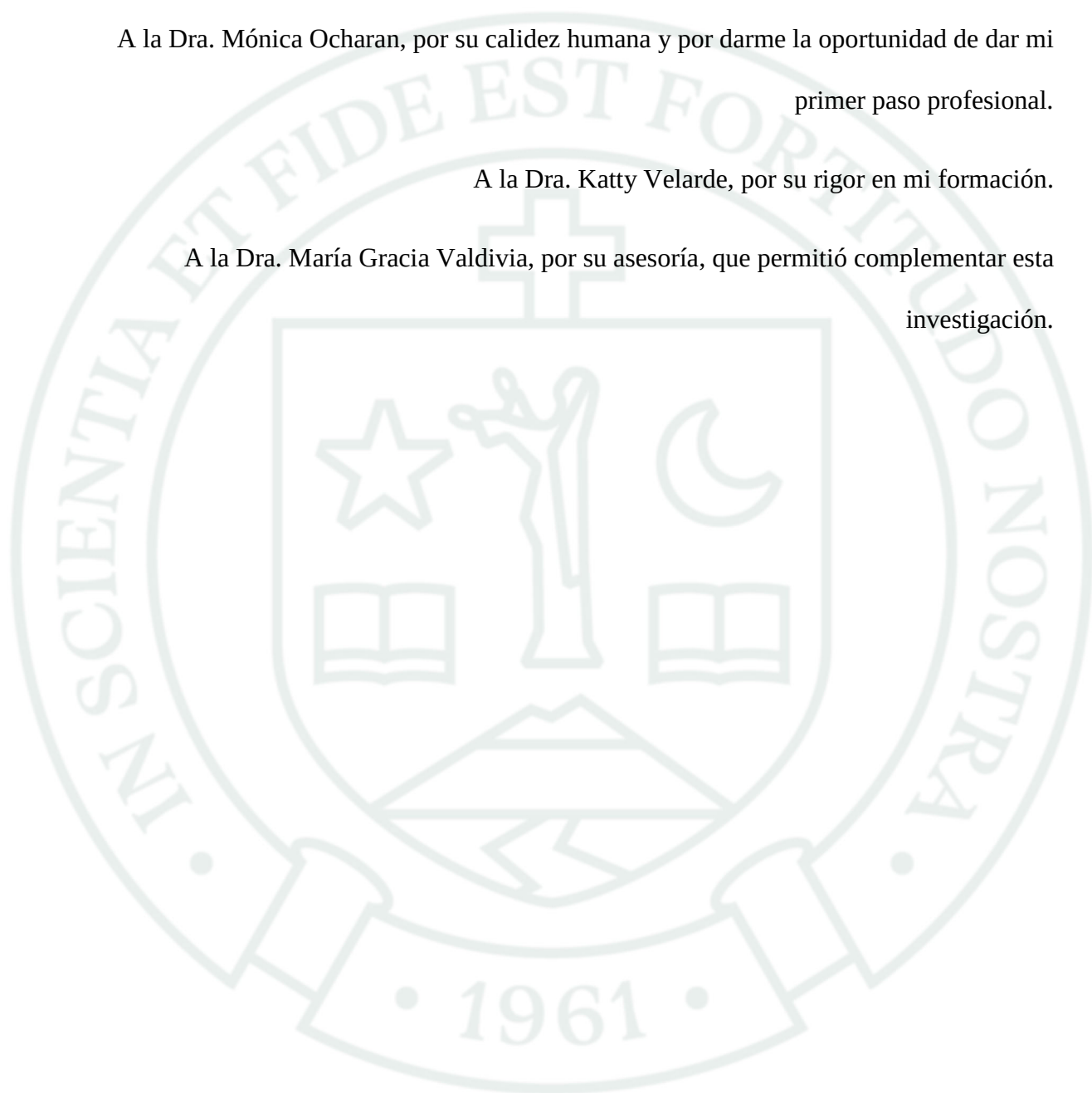
Al Grupo Portugal, por toda la confianza brindada.

A la Dra. Alejandra Rodríguez, por su gran liderazgo, carisma y amistad.

A la Dra. Mónica Ocharan, por su calidez humana y por darme la oportunidad de dar mi primer paso profesional.

A la Dra. Katty Velarde, por su rigor en mi formación.

A la Dra. María Gracia Valdivia, por su asesoría, que permitió complementar esta investigación.



Epígrafe

«Un pueblo libre obedece, pero no sirve; tiene jefes, pero no dueños; obedece a las leyes, pero nada más que a las leyes y es por fuerza de las leyes por lo que no obedece a los hombres»

—Rousseau



RESUMEN

La presente investigación analiza la ausencia de un plazo normativo expreso entre la emisión del acta de infracción y la notificación de la imputación de cargos en el procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, así como su incidencia en el debido procedimiento administrativo. Esta indeterminación temporal puede afectar el plazo razonable, la celeridad, la seguridad jurídica y el derecho de defensa.

La investigación es de enfoque cualitativo, jurídico-descriptivo y propositivo, sustentada en el análisis normativo, doctrinario, jurisprudencial y documental. Se revisaron 177 órdenes de inspección del periodo 2022-2025, identificándose 51 procedimientos que avanzaron hacia la fase sancionadora. Los resultados evidenciaron periodos de aproximadamente uno a treinta y tres meses entre ambas actuaciones, sin una relación consistente con la sede, materia, número de trabajadores o complejidad documental.

Asimismo, se determinó que la supletoriedad, analogía, interpretación extensiva y los principios generales no permiten establecer un plazo objetivo ni las consecuencias de su incumplimiento. Por ello, se propone modificar el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo e incorporar un plazo máximo y perentorio de treinta (30) días hábiles, a fin de fortalecer el debido procedimiento, la seguridad jurídica y el ejercicio oportuno de la potestad sancionadora de SUNAFIL.

Palabras clave: SUNAFIL, plazo, regulación.

ABSTRACT

This research analyzes the absence of an express statutory time limit between the issuance of the infringement report and the notification of charges within the administrative sanctioning procedure of the National Superintendency of Labor Inspection (SUNAFIL), as well as its impact on due administrative procedure. This temporal uncertainty may affect the reasonable time requirement, procedural efficiency, legal certainty, and the right of defense.

The research adopts a qualitative, legal-descriptive, and propositional approach, based on normative, doctrinal, jurisprudential, and documentary analysis. A total of 177 inspection orders from the 2022–2025 period were reviewed, identifying 51 proceedings that advanced to the sanctioning stage. The results revealed periods ranging from approximately one to thirty-three months between both procedural acts, without a consistent relationship with the administrative office, subject matter, number of workers involved, or documentary complexity.

Furthermore, the research determined that supplementary application of law, analogy, extensive interpretation, and general legal principles do not provide an objective time limit or establish the legal consequences of non-compliance. Therefore, an amendment to the Regulations of the General Labor Inspection Law is proposed to establish a maximum and mandatory time limit of thirty (30) business days, aimed at strengthening due administrative procedure, legal certainty, and the timely exercise of SUNAFIL's sanctioning authority.

Keywords: SUNAFIL, deadline, regulation.

ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

EPÍGRAFE

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 5

1. Descripción del problema 5

2. Objetivos 6

2.1.Objetivo general6

2.2.Objetivos específicos6

3. Hipótesis..... 7

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO 9

1. Estado del arte 9

1.2. A nivel local (Arequipa / Perú)9

1.3. A nivel nacional10

1.4. A nivel internacional12

2. Marco legal 14

2.1. Antecedentes14

2.2. Marco normativo internacional16

2.3. Ordenamiento jurídico nacional.....	17
2.3.1. Marco Constitucional.....	17
2.3.2. Marco Legal.....	18
2.3.2.1. Ley del Procedimiento Administrativo General.....	18
2.3.2.1.1. El procedimiento administrativo según la LPAG	19
2.3.2.1.2. Los principios del procedimiento administrativo sancionador según la LPAG	19
2.3.2.1.3. El procedimiento sancionador según la LPAG	24
2.3.2.1.4. El Acta de Infracción en la LPAG	26
2.3.2.1.5. La Imputación de Cargos en la LPAG	28
2.3.2.1.6. Los plazos y términos del procedimiento administrativo en la LPAG	28
2.3.2.1.7. Los plazos supletorios para actuaciones procedimentales cuando no exista plazo expreso en la LPAG	29
2.3.2.1.8. La responsabilidad de la autoridad por incumplimiento de plazos..	30
2.3.2.2. La Ley General de Inspección del Trabajo	31
2.3.2.2.1. El Procedimiento Sancionador en la Ley General de Inspección del Trabajo	32
2.3.2.2.2. El procedimiento sancionador en la LGIT	32
2.3.2.2.3. El procedimiento administrativo sancionador y sus etapas en la LGIT	34
2.3.2.2.4. El Acta de Infracción en la LGIT	36

2.3.2.3.	Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.....	37
2.3.2.3.1.	El Acta de Infracción en el RLGIT.....	38
2.3.2.3.2.	Imputación de Cargos en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.....	39
2.3.2.4.	Directiva que regula el procedimiento sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo - Directiva N.º 001-2017-SUNAFIL/INII, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N.º 190- 2021-SUNAFIL.....	41
2.3.2.4.1.	El Acta de Infracción en la Directiva.....	41
2.3.2.4.2.	La Imputación de Cargos en la Directiva.....	44
2.4.	Insuficiencia de los mecanismos de integración	46
2.4.1.	Aplicación supletoria de la norma	47
2.4.2.	La Analogía	48
2.4.3.	La interpretación extensiva.....	50
2.4.4.	Aplicación de principios	50
2.4.5.	La Directiva interna	51
2.5.	Consideraciones finales.....	52
3.	Fuentes jurisprudenciales	54
3.1.	Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	54
3.1.1.	Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá Sentencia de 2 de febrero de 2001(Fondo, Reparaciones y Costas)	54
3.1.2.	Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú Sentencia de 31 de enero de 2001	55

3.1.3.Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)	57
3.2. Jurisprudencia Nacional: Tribunal Constitucional.....	59
3.2.1. STC Exp. N.º 00156-2012-Phc/Tc Lima	59
3.2.2. STC Exp. N.º 3741-2004 Lima, Caso Ramón Hernando Salazar y Arlenque	60
3.3. Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional	62
3.3.1. SPJ-TC 0023-2005-PI/TC	62
3.4. Consideraciones finales.....	64
4. Marco Conceptual y Bases Teóricas	65
4.1. Introducción al Procedimiento Administrativo Sancionador y la importancia de los parámetros temporales	65
4.1.1.La potestad sancionadora de la Administración Pública	65
4.1.2.Naturaleza de la potestad sancionadora administrativa.....	65
4.1.3.Límites de la potestad sancionadora	66
4.1.4.Actividad sancionadora	67
4.2. El Procedimiento Administrativo Sancionador.....	67
4.2.1. Definición doctrinaria del PAS.....	67
4.2.2. Finalidad del PAS	68
4.2.3. El PAS como garantía del administrado	69
4.2.4. La infracción administrativa	69
4.2.4.1. Diferencia entre infracción administrativa y delito	69

4.2.4.2. Concepto de infracción administrativa.....	71
4.2.4.3. Tipicidad en materia sancionadora.....	72
4.2.5. El PAS en materia inspectivo laboral	73
4.2.5.1. Antecedentes	73
4.2.5.2. Sistema de Inspección del Trabajo	74
4.2.5.2.1. Teorías relacionadas con el Sistema de Inspección del Trabajo.....	74
4.2.5.3. Etapas del PAS llevado por SUNAFIL	75
4.2.6. El Acta de Infracción	77
4.2.6.1. Concepto del Acta de Infracción	77
4.2.6.2. Contenido del Acta de Infracción.....	77
4.2.6.3. Valor probatorio del Acta de Infracción.....	78
4.2.7. La Imputación de Cargos.....	80
4.2.7.1. Concepto de Imputación de Cargos.....	80
4.2.7.2. La Imputación de Cargos como carácter oficioso del PAS.....	80
4.2.7.3. Efectos jurídicos de la Imputación de Cargos	81
4.2.7.4. Importancia de la Imputación de Cargos para la presente investigación	82
4.2.8. El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador	83
4.2.8.1. Concepto de debido procedimiento	83
4.2.8.2. Naturaleza de debido procedimiento administrativo.....	84
4.2.8.3. Dimensiones del debido procedimiento	85
a. Dimensión formal del debido procedimiento	85

b. Dimensión material del debido procedimiento	86
4.2.8.4. Derechos comprendidos en el debido procedimiento.....	87
4.2.8.4.1. El derecho de defensa	89
4.2.8.4.2. Derecho al plazo razonable	90
4.2.8.4.3. Principio de celeridad	99
4.2.8.4.4. La seguridad jurídica como garantía de certeza temporal en el procedimiento administrativo	101
4.2.9. Fundamentos jurídicos que justifican la modificación del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo como instrumento normativo idóneo 102	
4.2.8.1. Jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico peruano	102
4.2.8.2. Principio de especialidad normativa.....	104
4.2.8.3. Principio de reserva de ley	105
4.2.8.4. Potestad reglamentaria	106
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO	111
1. Enfoque	111
2. Nivel.....	111
3. Método	111
4. Población y muestra	112
5. Técnicas	117
6. Instrumentos.....	117
CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN Y RESULTADOS.....	119

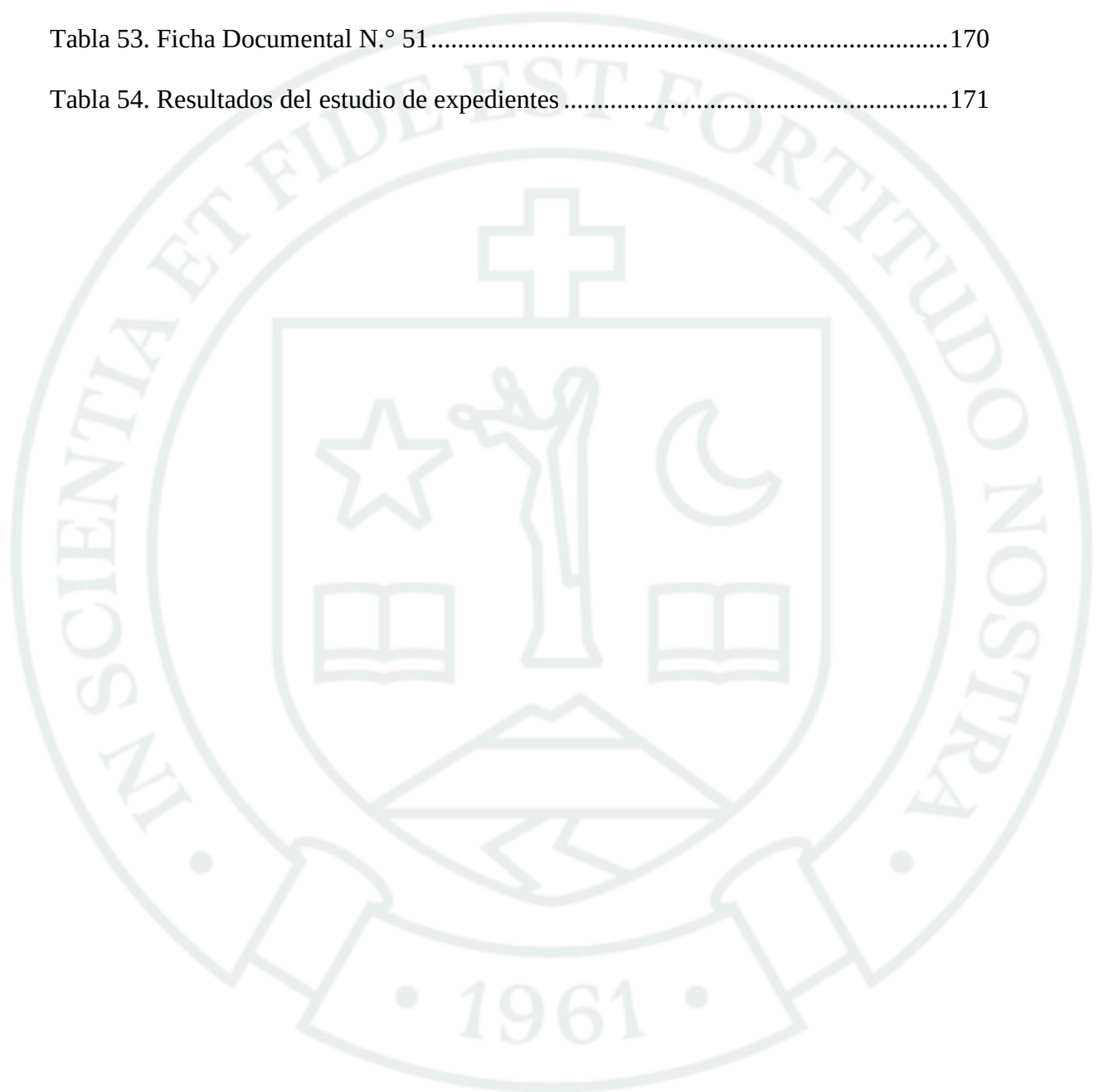
1. Precisiones previas:.....	119
2. Estudio de Expedientes Sancionadores y Resultados	119
2.1.....Fichas documentales	119
3. Resultados	171
Resultado 1.....	171
Resultado 2.....	172
Resultado 3.....	172
Resultado 4.....	172
Resultado 5.....	173
Resultado 6.....	173
Resultado 7.....	173
Resultado 8.....	174
CAPÍTULO V: PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO.....	176
1. Justificación de la propuesta	176
2. Fundamentación jurídica.....	176
3. Propuesta normativa.....	177
4. Justificación del plazo de treinta días hábiles	178
5. Carácter perentorio del plazo	179
CONCLUSIONES	180
RECOMENDACIONES	183
REFERENCIAS	184

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Comparativa gráfica entre el derecho penal y el administrativo.....	70
Tabla 2. Expedientes materia de análisis para la investigación.	112
Tabla 3. Ficha Documental N.º 01.....	120
Tabla 4. Ficha Documental N.º 02.....	121
Tabla 5. Ficha Documental N.º 03.....	122
Tabla 6. Ficha Documental N.º 04.....	123
Tabla 7. Ficha Documental N.º 05.....	124
Tabla 8. Ficha Documental N.º 06.....	125
Tabla 9. Ficha Documental N.º 07.....	126
Tabla 10. Ficha Documental N.º 08.....	127
Tabla 11. Ficha Documental N.º 09.....	128
Tabla 12. Ficha Documental N.º 10.....	129
Tabla 13. Ficha Documental N.º 11.....	130
Tabla 14. Ficha Documental N.º 12.....	131
Tabla 15. Ficha Documental N.º 13.....	132
Tabla 16. Ficha Documental N.º 14.....	133
Tabla 17. Ficha Documental N.º 15.....	134
Tabla 18. Ficha Documental N.º 16.....	135
Tabla 19. Ficha Documental N.º 17.....	136
Tabla 20. Ficha Documental N.º 18.....	137
Tabla 21. Ficha Documental N.º 19.....	138
Tabla 22. Ficha Documental N.º 20.....	139
Tabla 23. Ficha Documental N.º 21.....	140

Tabla 24. Ficha Documental N.º 22.....	141
Tabla 25. Ficha Documental N.º 23.....	142
Tabla 26. Ficha Documental N.º 24.....	143
Tabla 27. Ficha Documental N.º 25.....	144
Tabla 28. Ficha Documental N.º 26.....	145
Tabla 29. Ficha Documental N.º 27.....	146
Tabla 30. Ficha Documental N.º 28.....	147
Tabla 31. Ficha Documental N.º 29.....	148
Tabla 32. Ficha Documental N.º 30.....	149
Tabla 33. Ficha Documental N.º 31.....	150
Tabla 34. Ficha Documental N.º 32.....	151
Tabla 35. Ficha Documental N.º 33.....	152
Tabla 36. Ficha Documental N.º 34.....	153
Tabla 37. Ficha Documental N.º 35.....	154
Tabla 38. Ficha Documental N.º 36.....	155
Tabla 39. Ficha Documental N.º 37.....	156
Tabla 40. Ficha Documental N.º 38.....	157
Tabla 41. Ficha Documental N.º 39.....	158
Tabla 42. Ficha Documental N.º 40.....	159
Tabla 43. Ficha Documental N.º 41.....	160
Tabla 44. Ficha Documental N.º 42.....	161
Tabla 45. Ficha Documental N.º 43.....	162
Tabla 46. Ficha Documental N.º 44.....	163
Tabla 47. Ficha Documental N.º 45.....	164
Tabla 48. Ficha Documental N.º 46.....	165

Tabla 49. Ficha Documental N.º 47.....	166
Tabla 50. Ficha Documental N.º 48.....	167
Tabla 51. Ficha Documental N.º 49.....	168
Tabla 52. Ficha Documental N.º 50.....	169
Tabla 53. Ficha Documental N.º 51.....	170
Tabla 54. Resultados del estudio de expedientes.....	171



INTRODUCCIÓN

El procedimiento administrativo sancionador constituye una de las principales manifestaciones del poder punitivo del Estado dentro del ámbito administrativo, permitiendo a la Administración Pública fiscalizar, controlar y sancionar aquellas conductas que contravienen el ordenamiento jurídico.

En materia inspectivo laboral, dicha potestad adquiere especial relevancia debido a que el Estado, a través de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, busca garantizar el cumplimiento de los derechos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, sin embargo, el ejercicio de esta potestad no puede desarrollarse de manera arbitraria, sino dentro de límites constitucionales, legales y convencionales que aseguren el respeto irrestricto del debido procedimiento administrativo.

En ese contexto, el debido procedimiento administrativo sancionador se configura como una garantía fundamental frente al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, exigiendo que toda actuación administrativa se desarrolle respetando principios como celeridad, plazo razonable y seguridad jurídica. Precisamente, el reconocimiento de estas garantías ha sido desarrollado tanto por la Constitución Política del Perú como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales han establecido que ninguna actuación estatal puede permanecer exenta de control temporal cuando afecta derechos de los administrados.

No obstante, pese al amplio desarrollo normativo existente sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador, se advierte una problemática específica dentro del Sistema de Inspección del Trabajo, esto es, la ausencia de un plazo expreso que delimite el tiempo máximo entre la emisión del Acta de Infracción y la notificación de la Imputación de Cargos. Esta

situación genera un vacío normativo particularmente relevante, debido a que la Imputación de Cargos constituye el acto que da inicio formal al procedimiento sancionador, activa plenamente el derecho de defensa y marca el inicio del cómputo del plazo de caducidad previsto en el artículo 259 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

La problemática descrita no resulta únicamente teórica puesto que, del análisis de 177 órdenes de inspección revisadas durante la presente investigación, se identificó que 51 procedimientos avanzaron hacia la fase sancionadora presentando tiempos sumamente variables entre la emisión del Acta de Infracción y la Imputación de Cargos, existiendo expedientes que demoraron un mes y otros hasta 33 meses, disparidad que evidencia la inexistencia de criterios uniformes y revela que la Administración Pública no cuenta con parámetros temporales objetivos claramente delimitados para el inicio formal de la fase sancionadora.

De allí que la presente investigación tiene como finalidad analizar la insuficiente regulación normativa respecto al plazo entre el Acta de Infracción y la Imputación de Cargos dentro del procedimiento administrativo sancionador desarrollado por SUNAFIL, evaluando su impacto sobre principios fundamentales como debido procedimiento, plazo razonable, seguridad jurídica y celeridad administrativa. De igual modo, se busca determinar la necesidad de incorporar una delimitación temporal expresa que permita fortalecer las garantías de los administrados frente al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

Para ello, la investigación desarrolla un análisis doctrinario, normativo, jurisprudencial y práctico del procedimiento administrativo sancionador en materia inspectiva laboral, abordando los principales criterios desarrollados por la normativa nacional, la jurisprudencia constitucional e interamericana y la práctica administrativa observada en expedientes reales. Finalmente, se plantea la necesidad de establecer parámetros temporales claros y uniformes

que eviten actuaciones discrecionales o dilatorias incompatibles con un Estado Constitucional de Derecho.



CAPÍTULO I:
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Descripción del problema

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante SUNAFIL) es la entidad encargada de verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral mediante acciones de fiscalización y, de ser el caso, la imposición de sanciones, con la finalidad de proteger los derechos de los trabajadores y promover condiciones laborales dignas.

En ese marco, dicha entidad desarrolla un procedimiento administrativo sancionador (en adelante PAS) posterior a la etapa inspectiva o también llamada fiscalizadora, el cual se encuentra regulado por la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante LGIT); su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N.º 019-2006-TR (en adelante RLGIT); y, de manera general, la Ley N.º 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG).

Ahora bien, esta etapa inspectiva culmina con la emisión del Acta de Infracción (en adelante AI), a partir de la cual se da inicio al procedimiento sancionador mediante la notificación de la Imputación de Cargos (en adelante IC).

No obstante, se advierte la ausencia de una regulación expresa que establezca un plazo específico y determinable entre la emisión de estos documentos.

Ahora, si bien la LPAG reconoce principios como el debido procedimiento, celeridad, el impulso de oficio y razonabilidad, no delimita de manera específica el intervalo temporal entre la emisión del AI y la IC, lo que permite que la autoridad desarrolle su actividad con un grado amplio de discrecionalidad en cuanto al tiempo de inicio formal de la fase sancionadora.

En la práctica, ello se traduce en dilaciones prolongadas e injustificadas, en las que la IC se notifica meses o incluso años después de emitida el Acta, afectando la previsibilidad del

procedimiento, situación que compromete la seguridad jurídica del administrado y dificulta el ejercicio oportuno del derecho de defensa, lo cual incide directamente en el debido procedimiento administrativo reconocido en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú y en el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG.

En consecuencia, el problema no se limita a una deficiencia operativa de gestión administrativa, sino que radica en una indeterminación normativa que habilita actuaciones potencialmente arbitrarias, afectando la validez del procedimiento sancionador, por lo que resulta necesario analizar si dicha ausencia de regulación específica constituye una vulneración al debido procedimiento y si justifica la incorporación de un plazo expreso que delimite este intervalo procedimental.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Determinar si la ausencia de una regulación expresa, que establezca un plazo máximo entre la emisión del AI y la notificación de la IC en el PAS de la SUNAFIL, afecta el principio del debido procedimiento administrativo.

2.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos del presente estudio son los siguientes:

- ♠ Analizar el marco normativo del PAS de la SUNAFIL.
- ♠ Revisar criterios jurisprudenciales y doctrinarios vinculados al principio del debido procedimiento administrativo.
- ♠ Analizar expedientes administrativos sancionadores a fin de identificar el tiempo transcurrido entre la emisión del AI y la notificación de la IC.

- ♣ Identificar la inexistencia de un plazo expreso entre la emisión del AI y la notificación de la IC dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL.
- ♣ Determinar si la ausencia de un plazo expreso configura una vulneración al principio del debido procedimiento administrativo.

3. Hipótesis

Dado que el procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral presenta la ausencia de un plazo normativo expreso entre la emisión del AI y la notificación de la IC; resulta probable que se esté vulnerando el principio del debido procedimiento administrativo.

CAPÍTULO II:
MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

1. Estado del arte

En el presente trabajo investigativo es preciso desarrollar la revisión del repositorio disponible, cuyos temas guarden relación con el objeto del presente estudio, por tanto, se toman en cuenta las siguientes investigaciones:

1.2. A nivel local (Arequipa / Perú)

Chunga (2022), en la tesis titulada: “Las garantías del debido procedimiento en el reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de José Luis Bustamante y Rivero – Arequipa”. Esta busca, básicamente, determinar si el Reglamento de Aplicación de Sanciones Administrativas de esta municipalidad garantiza el principio del debido procedimiento.

Este antecedente resulta relevante para la presente investigación porque evidencia que los reglamentos que desarrollan procedimientos administrativos sancionadores deben incorporar mecanismos suficientes para garantizar el debido procedimiento administrativo, verificando su compatibilidad con las garantías reconocidas en la LPAG.

Cruz Gutiérrez (2026), en la tesis titulada: “Análisis del artículo 94 sobre el cómputo del plazo de prescripción en la Ley Servir y los efectos de su aplicación dentro del Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) en la Municipalidad Provincial de Arequipa – 2025” analiza el artículo 94 de la Ley Servir sobre la prescripción en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, señalando que actualmente el plazo se computa desde que la Oficina de Recursos Humanos toma conocimiento de los hechos, lo que genera demoras y riesgo de impunidad; se propone que el cómputo inicie desde la Secretaría Técnica, pues es el primer órgano que recibe

las denuncias, lo que permitiría mayor celeridad, seguridad jurídica y eficacia en la sanción de faltas dentro de la administración pública.

Este antecedente evidencia que la ausencia o inadecuada regulación de los parámetros temporales dentro de los procedimientos administrativos constituye un problema transversal en el Derecho Administrativo, pues genera demoras, afecta la seguridad jurídica y disminuye la eficacia de la potestad sancionadora del Estado. Aunque el estudio se desarrolla en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario, resulta relevante para la presente investigación porque demuestra la necesidad de establecer reglas claras sobre el inicio y desarrollo de las actuaciones procedimentales, reforzando la importancia de incorporar un plazo expreso entre el AI y la IC en el PAS regulado por la Ley General de Inspección del Trabajo.

1.3. A nivel nacional

Barrionuevo Monzón (2024), en la tesis titulada: “Garantía del plazo razonable y su afectación en la instrucción del procedimiento administrativo sancionador en SUNAFIL”, concluye que el PAS garantiza el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado bajo principios como legalidad y debido procedimiento; sin embargo, en el Perú presenta dificultades vinculadas al respeto del plazo razonable. En SUNAFIL, estas deficiencias se manifiestan en la etapa instructora, donde la ausencia de un plazo legal entre la investigación y la IC genera demoras que afectan el derecho de defensa.

Este antecedente constituye un sustento directo para la presente investigación, pues confirma la existencia de un vacío normativo en el PAS de SUNAFIL respecto de la ausencia de un plazo entre la investigación inspectiva y la IC, identificando que dicha omisión genera demoras que afectan el derecho de defensa y el plazo razonable. No obstante, mientras Barrionuevo centra su análisis en demostrar la afectación de estas garantías durante la etapa

instructora, la presente investigación amplía dicho estudio al fundamentar jurídicamente la necesidad de modificar el RLGIT, desarrollando los principios e instituciones que sustentan la incorporación de un plazo máximo expreso entre el AI y la IC.

Arias Sotelo (2024), en la tesis titulada: *“Propuesta de aplicativo digital para reducir el alto nivel de insatisfacción de los usuarios por la inoportunidad de la notificación de IC por comisión de infracciones por parte de la SUNAFIL en lima metropolitana entre los años 2020 y 2021”*.

En este trabajo, el autor también analizó la problemática de la demora en la notificación de la IC por parte de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), identificando como principales causas los vacíos normativos, las limitaciones presupuestales y las deficiencias administrativas que afectan la eficiencia del procedimiento sancionador. Entonces, como propuesta de solución, planteó el desarrollo de un aplicativo digital denominado *"Conoce tu procedimiento inspectivo"*, para tener en tiempo real el estado de los procedimientos, concluyendo que esta herramienta, complementada con una reforma normativa que establezca plazos claros para la emisión de la IC, contribuiría a reducir la insatisfacción ciudadana.

Este antecedente resulta relevante porque reconoce la inexistencia de plazos expresos y que esto constituye una de las causas de la demora en los procedimientos administrativos sancionadores. También evidencia que la solución al problema no debe limitarse a mejoras tecnológicas, sino que requiere una reforma normativa que establezca parámetros temporales expresos. En ese sentido, la presente investigación complementa dicho estudio al abordar el problema desde una perspectiva estrictamente jurídica, analizando las consecuencias que la ausencia de un plazo expreso genera sobre el debido procedimiento administrativo, el derecho de defensa y la seguridad jurídica, para finalmente proponer la modificación del RLGIT.

Menacho Dávalos (2020), en la tesis titulada: “*El principio de celeridad y la impunidad, prescripción y/o caducidad administrativa en el procedimiento administrativo disciplinario en el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI Lima, 2017 – 2019*”, se sostiene que la falta de aplicación del principio de celeridad en los procedimientos disciplinarios del INEI (2017-2019) generó retrasos que derivaron en prescripción, caducidad e impunidad. Aquí se analizó un número considerable de expedientes y se comprobó que existe una relación directa entre cuando se respeta la celeridad, disminuye la impunidad; y, cuando se incumple, aumenta el riesgo de prescripción y caducidad, por ende, se recomienda fortalecer la gestión de plazos y capacitar a los responsables para garantizar procesos ágiles y efectivos.

Este antecedente demuestra que el incumplimiento del principio de celeridad en los procedimientos administrativos genera consecuencias jurídicas relevantes, como la prescripción, la caducidad y la pérdida de eficacia de la potestad sancionadora del Estado. Asimismo, evidencia que la adecuada gestión de los plazos constituye un elemento esencial para garantizar procedimientos oportunos y eficaces.

Si bien este estudio se desarrolla en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario del INEI, sus conclusiones resultan aplicables a la presente investigación, en tanto resaltan la necesidad de establecer parámetros temporales claros que eviten demoras injustificadas.

1.4. A nivel internacional

Cabezas Pino (2014), en la tesis titulada “*Los límites temporales en el debido procedimiento administrativo sancionador*”, sostiene que el PAS en Chile carece de límites temporales claros, lo que vulnera el derecho a ser juzgado en un plazo razonable.

Si bien la Corte Suprema de Chile ha desarrollado la figura del decaimiento del procedimiento, que extingue procesos excesivamente prolongados, es insuficiente y requiere un desarrollo legislativo más sólido para garantizar derechos y evitar la responsabilidad patrimonial del Estado por demoras indebidas.

Este antecedente evidencia que la ausencia de límites temporales expresos en los PAS constituye un problema que trasciende el ordenamiento jurídico peruano y reafirma que la solución no debe descansar únicamente en criterios jurisprudenciales, sino en una regulación normativa expresa que establezca parámetros temporales claros.

Pérez Fernández (2017), en la tesis titulada “*El tratamiento de las Actas de Inspección de Trabajo*”, concluye que las AI deben cumplir determinadas reglas de emisión para ser válidas y se les reconoce una presunción de veracidad iuris tantum, siempre que hayan sido elaboradas respetando los requisitos formales y materiales exigidos; por lo que, en tales condiciones, adquieren la naturaleza de actos administrativos.

Este antecedente resulta relevante porque refuerza la importancia jurídica del AI como acto que da origen al PAS, lo que permite comprender que las actuaciones posteriores, incluida la emisión de la IC, también deben desarrollarse conforme a los principios del debido procedimiento administrativo.

2. Marco legal

El uso de la potestad de sanción de la Administración Pública conlleva la debida actuación de los límites y garantías que establece el marco normativo aplicable a los PAS, en tanto, su regulación conlleva la finalidad de asegurar y garantizar los derechos de los administrados. Por ello, el análisis de las normas que lo regulan, específicamente en materia de inspección laboral, permite identificar si la actuación administrativa se encuentra debidamente delimitada por el ordenamiento jurídico o si, por el contrario, existen espacios de indeterminación que puedan generar afectaciones al debido procedimiento administrativo.

Bajo esta premisa, resulta indispensable realizar un estudio conjunto de la normativa y la jurisprudencia aplicable, ya que permitirá evidenciar que si bien el ordenamiento reconoce principios generales como el plazo razonable, la celeridad, el derecho a la defensa y el debido procedimiento, no existe una regulación expresa y completa que establezca un plazo determinado entre la emisión del AI y la notificación de la IC, generándose un margen de indeterminación normativa que incide directamente en el PAS llevado por SUNAFIL.

2.1. Antecedentes

Históricamente, la resolución de controversias entre la administración Pública y los administrados ha atravesado distintas etapas y modelos de control.

Durante la era del absolutismo, el control de la administración se encontraba concentrado en órganos dependientes del poder monárquico, sin intervención jurisdiccional independiente; sin embargo, con las revoluciones liberales del siglo XVIII y la consolidación de la teoría de separación de poderes propuesta por Montesquieu, comenzó a desarrollarse un sistema orientado a limitar jurídicamente la actuación de la Administración y someterla al cumplimiento de la ley. (Rojas Franco, 2011)

En ese contexto, la Revolución Francesa marcó el origen de la justicia administrativa moderna, al establecer que la Administración debía actuar conforme a las disposiciones legales y no de forma arbitraria. Así, la Constitución francesa de 1791, dispuso mecanismos de control interno a través del Consejo de Estado, órgano que inicialmente cumplía funciones asesoras; no obstante, posteriormente evolucionó hasta convertirse en un verdadero órgano jurisdiccional encargado de resolver controversias administrativas de manera independiente. (Rojas Franco, 2011)

A partir de ello, distintos países adoptaron modelos diversos de control de la actividad administrativa. Por un lado, algunos influenciados por el sistema anglosajón, optaron por un modelo judicialista o de jurisdicción única, donde los jueces ordinarios resuelven también conflictos administrativos. Por otro lado, otros que siguieron el modelo francés, instauraron tribunales administrativos especializados o sistemas de doble jurisdicción. Sin embargo, aquí en Latinoamérica, predominó la adopción de órganos especializados y mecanismos de justicia administrativa orientados a garantizar la tutela de los derechos de los administrados frente a la actuación estatal. (Rojas Franco, 2011)

En la actualidad, la evolución de la justicia administrativa ha permitido consolidar instrumentos jurídicos destinados a controlar la legalidad de la actuación administrativa y garantizar los derechos de los particulares, lo que quiere decir que, tanto los tribunales administrativos como las leyes administrativas se han convertido en mecanismos fundamentales para asegurar el sometimiento de la Administración al Estado de Derecho, reforzando principios como legalidad, razonabilidad y debido procedimiento administrativo. (Rojas Franco, 2011)

En conclusión, la evolución de la justicia administrativa demuestra que la actuación de la Administración ha pasado de concebirse como una manifestación amplia del poder estatal a

encontrarse sometida al respeto de los derechos fundamentales del administrado. Ahora, se procederá a analizar toda la normativa aplicable al presente trabajo investigativo.

2.2. Marco normativo internacional

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Como bien es sabido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siendo el tratado internacional adoptado en 1969 en el marco de la Organización de los Estados Americanos, reconoce y protege los derechos fundamentales de toda persona que se encuentre dentro de alguno de los Estados parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En específico, aquí se establecen las garantías que conforman los derechos a la libertad, igualdad, integridad personal, tutela judicial y, el que más nos es reelevante en base al presente trabajo, el debido proceso.

En relación con Perú siendo Estado parte, sus disposiciones toman parte esencial del ordenamiento jurídico nacional; por tanto, toda autoridad, ya sea administrativa, judicial o de otra índole, tiene la obligación de ejercer sus funciones y más aun su poder coercitivo, con el respeto de los derechos y garantías reconocidos expresamente por el tratado.

Dicho ello, es fundamental partir del análisis de esta disposición para sustentar la presente investigación, en cuanto a que el PAS desarrollado por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral significa una forma de potestad sancionadora del Estado, mismo que debe desarrollarse, como ya se ha indicado, respetando las garantías mínimas del debido procedimiento administrativo.

Expresamente el Convenio desarrolla lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un **plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.” (Art. 8l).

De esto, hallamos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el plazo razonable como una garantía esencial del debido proceso, estableciendo que toda persona tiene derecho a ser sometida a un procedimiento desarrollado dentro de límites temporales adecuados y previsibles.

De ahí que, en el ámbito del PAS, dicha garantía adquiere especial relevancia dado que la Administración Pública ejerce una potestad sancionadora que puede generar consecuencias relevantes para los administrados.

2.3. Ordenamiento jurídico nacional

2.3.1. Marco Constitucional

Fundamentalmente, la Constitución Política del Perú de 1993 es la principal fuente legal que establece parámetros a la potestad sancionadora de la Administración Pública en el Perú, por tanto, el desarrollo del procedimiento administrativo debe regirse bajo los principios y garantías constitucionales y en primer orden, el artículo 2, numeral 24, literal d), define lo siguiente: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

Este literal es un pilar fundamental del PAS, puesto que limita la actuación coercitiva de la administración y obliga a que toda sanción sea previamente regulada de manera expresa a través del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, el artículo 139, numeral 3 de la Constitución establece lo siguiente: “Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.”

En tal sentido, la Constitución reconoce el derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva en un sentido amplio, por lo que dichas garantías deben interpretarse de forma pro homine, es decir, su protección no se limita únicamente al ámbito jurisdiccional, sino que se extiende también a otras ramas del derecho, incluyendo el PAS.

Por lo expuesto, del análisis constitucional del PAS permite advertir que la potestad sancionadora de la Administración no constituye una facultad absoluta, sino una potestad sometida a límites constitucionales orientados a garantizar la protección de los derechos fundamentales frente a posibles actuaciones arbitrarias del poder público.

2.3.2. Marco Legal

2.3.2.1. Ley del Procedimiento Administrativo General

De las palabras del ex Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Eduardo Ernesto Vega Luna (periodo presidencial 2020-2021); la Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el año 2001, tuvo la finalidad de ordenar los procesos administrativos y establecer principios que orienten su desarrollo y actuación. Esta normativa ha sido modificada en diferentes oportunidades por lo que fue necesario sistematizar y ordenar las disposiciones

mediante la aprobación de Textos Único Ordenados, siendo la hoy vigente el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

2.3.2.1.1. El procedimiento administrativo según la LPAG

Ahora bien, es importante saber que esta normativa define el procedimiento administrativo en el Artículo 29: “Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.”

Lo interesante de esta definición es que, principalmente nos da a entender este procedimiento como una secuencia ordenada de actuaciones destinadas a la emisión de un acto administrativo con efectos jurídicos concretos sobre los administrados. Lo que quiere decir que, no se trata únicamente de una sucesión formal de actos, sino de un mecanismo garantista que debe desarrollarse respetando principios como legalidad, debido procedimiento y plazo razonable.

2.3.2.1.2. Los principios del procedimiento administrativo sancionador según la LPAG

Al mismo tiempo, este cuerpo normativo reconoce un conjunto de principios destinados a orientar y limitar la actuación de la Administración dentro de los procedimientos administrativos.

En primer término, el artículo IV del Título Preliminar establece un bloque general de principios aplicables a toda actuación administrativa, entre los que destacan la legalidad, razonabilidad, celeridad y debido procedimiento. Asimismo, en el ámbito específico del PAS,

el Capítulo III denominado “Procedimiento Sancionador”, particularmente el artículo 248 referido a los principios de la potestad sancionadora administrativa, desarrolla garantías especiales orientadas a controlar el ejercicio de la potestad punitiva de la Administración.

En ese sentido, para efectos de la presente investigación, se analizarán únicamente aquellos principios que guardan relación directa con el objeto de estudio, ya que permitirán evaluar si la ausencia de una regulación específica respecto al plazo entre la emisión del AI y la notificación de la IC resulta compatible con las garantías reconocidas por el ordenamiento jurídico administrativo.

(i) Principio del debido procedimiento

Artículo IV, numeral 1.2 del Título Preliminar de la LPAG.

El principio del debido procedimiento reconoce que todo administrado tiene derecho a que las actuaciones de la Administración Pública se desarrollen respetando las garantías mínimas que aseguren una decisión justa y conforme al ordenamiento jurídico. Además comprende, entre otros derechos, la posibilidad de ser notificado oportunamente, formular alegaciones, ofrecer y producir pruebas, obtener una decisión debidamente motivada y ejercer los medios impugnatorios previstos por la ley.

Aquí es preciso señalar que el debido procedimiento constituye una manifestación del debido proceso en sede administrativa, exigiendo que toda actuación de la Administración respete no solo las formalidades establecidas por la ley, sino también los principios de razonabilidad, proporcionalidad y tutela efectiva de los derechos del administrado.

En virtud de ello, para la presente investigación, este principio adquiere especial relevancia porque la inexistencia de un plazo máximo entre la emisión del AI y la IC permite que dicha actuación pueda postergarse durante períodos prolongados sin un límite normativo expreso, generando incertidumbre para el administrado y afectando el ejercicio oportuno de las garantías propias del debido procedimiento.

(ii) Principio de celeridad

Artículo IV, numeral 1.9 del Título Preliminar de la LPAG

El principio de celeridad dispone que quienes intervienen en el procedimiento administrativo deben orientar su actuación procurando el máximo dinamismo posible, evitando actuaciones innecesarias que retrasen la tramitación del procedimiento. Con esto, su finalidad es la de garantizar que las decisiones administrativas sean adoptadas dentro de un tiempo razonable, optimizando el uso de los recursos públicos y asegurando una respuesta oportuna a los administrados.

Por cierto, este principio no exige únicamente rapidez, sino una gestión eficiente del procedimiento que impida demoras injustificadas y preserve el equilibrio entre la eficacia administrativa y el respeto del debido procedimiento.

En ese contexto, la falta de un plazo expreso entre el AI y la IC debilita la eficacia del principio de celeridad, porque permite que esta etapa del procedimiento sancionador se prolongue sin un límite temporal claramente establecido para la actuación de la Administración.

(iii) Principio de impulso de oficio

Artículo IV, numeral 1.3 del Título Preliminar de la LPAG

El principio del impulso de oficio establece que corresponde a la autoridad administrativa conducir el procedimiento a través de todos sus actos, ordenando las actuaciones necesarias para su tramitación y resolución, incluso si no lo han solicitado las partes interesadas. Este principio es una manifestación del carácter orientado al interés público del procedimiento administrativo, de tal modo que se presenta únicamente como una directriz ejercida predominantemente por una sola parte, esto es, la Administración.

En virtud de este principio, la autoridad administrativa tiene el deber de evitar paralizaciones innecesarias y adoptar las medidas necesarias para dar continuidad al procedimiento hasta que concluya. Además, siempre debe garantizar una actuación diligente y eficiente.

Aplicado al objeto de la presente investigación, este principio exige que la Administración no solo impulse el procedimiento, sino que lo haga dentro de parámetros temporales razonables. Por ende, la inexistencia de un plazo para emitir la IC dificulta el control de dicho deber, permitiendo períodos de inactividad administrativa e incertidumbre jurídica.

(iv) Principio de razonabilidad

Artículo IV, numeral 1.4 del Título Preliminar de la LPAG.

El principio de razonabilidad dispone que las decisiones y actuaciones de la Administración Pública deben guardar una adecuada proporción entre los fines

perseguidos y los medios empleados para alcanzarlos, lo que implica que toda medida administrativa debe ser necesaria, idónea y proporcional, evitando actuaciones arbitrarias o excesivas que afecten los derechos de los administrados.

Lo anterior no quiere decir que la razonabilidad solo se proyecta sobre el contenido de las decisiones administrativas, sino que también sobre la forma y oportunidad en que estas son adoptadas; por ende, el tiempo para desarrollar cada etapa del procedimiento debe responder a criterios objetivos y justificables, compatibles con la finalidad del procedimiento y con la protección de los derechos del administrado.

Desde esta perspectiva, la inexistencia de plazos máximos posibilita que la duración de cierta etapa dependa exclusivamente de la actuación discrecional de la Administración, lo que puede generar demoras desproporcionadas con el principio de razonabilidad.

(v) Principio de legalidad

Artículo IV, numeral 1.1 del Título Preliminar de la LPAG.

El principio de legalidad constituye uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo y delimita el ejercicio de la actuación de la Administración Pública. Conforme a este principio, toda autoridad administrativa únicamente puede ejercer las competencias que le han sido expresamente atribuidas por el ordenamiento jurídico y debe desarrollar sus actuaciones con estricta sujeción a la Constitución, la ley y las demás normas que integran el sistema jurídico.

En relación con la presente investigación, este principio adquiere especial relevancia, pues evidencia que la actuación de la autoridad debe desarrollarse dentro de los parámetros establecidos por la normativa vigente, sin embargo, al no existir una disposición que regule el plazo máximo entre la emisión del AI y la IC, se configura un vacío normativo que permite que dicha actuación quede librada a la discrecionalidad temporal de la Administración.

Por todo ello, resultaría necesaria la regulación que justifique la necesidad de incorporar un plazo expreso en el RLGIT, con la finalidad de dotar de mayor seguridad jurídica y garantizar el respeto del debido procedimiento administrativo.

En definitiva, los principios analizados cumplen una función esencial dentro del procedimiento administrativo, pues orientan la actuación de la Administración y establecen límites al ejercicio de su potestad sancionadora. Así, el debido procedimiento protege los derechos del administrado; la celeridad exige que las actuaciones se desarrollen sin demoras innecesarias; el impulso de oficio obliga a la Administración a conducir activamente el procedimiento; y la razonabilidad exige que sus decisiones y su duración respondan a criterios objetivos y proporcionales.

En conjunto, estos principios evidencian que la ausencia de un plazo expreso entre la emisión del AI y la IC constituye un vacío procedimental que debilita las garantías del PAS y justifica la incorporación de una regulación específica.

2.3.2.1.3. El procedimiento sancionador según la LPAG

Al respecto, la normativa desarrolla lo siguiente:

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta

o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso. (Art. 255)

Aquí se desarrolla de manera general la estructura y las etapas del PAS, estableciendo reglas vinculadas al inicio del procedimiento, formulación de cargos, presentación de descargos, actuación probatoria y emisión de la resolución correspondiente.

Asimismo, se reconoce garantías esenciales del debido procedimiento, como el derecho de defensa, la notificación de cargos y la separación entre la fase instructora y sancionadora.

No obstante, no resuelve de manera expresa la indeterminación temporal que constituye el objeto central de la presente investigación, manteniéndose un margen de discrecionalidad respecto al inicio formal de la etapa sancionadora.

2.3.2.1.4. El Acta de Infracción en la LPAG

Si bien el AI materia de análisis, que es emitida por la SUNAFIL, no se encuentra definida expresamente dentro de la regulación general de la LPAG, el Artículo 245 sí contiene disposiciones relacionadas con la conclusión de las actuaciones de fiscalización, las cuales resultan relevantes para comprender la naturaleza y finalidad de este acto administrativo.

Las actuaciones de fiscalización podrán concluir en:

1. La certificación o constancia de conformidad de la actividad desarrollada por el administrado.
2. La recomendación de mejoras o correcciones de la actividad desarrollada por el administrado.
3. La advertencia de la existencia de incumplimientos no susceptibles de ameritar la determinación de responsabilidades administrativas.
4. La recomendación del inicio de un procedimiento con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan.
5. La adopción de medidas correctivas.
6. Otras formas según lo establezcan las leyes especiales. (Art. 245, num. 1)

Aquí se establece que las actuaciones de fiscalización pueden concluir, entre otros supuestos, con la recomendación de iniciar un procedimiento sancionador mediante la correspondiente IC. En ese sentido, el AI constituye el acto que materializa la culminación de la etapa inspectiva y sirve de sustento para el eventual inicio del PAS

Asimismo, resulta claro que las actuaciones inspectivas deben desarrollarse respetando los plazos y principios que rigen la actividad administrativa, especialmente aquellos vinculados a celeridad y plazo razonable. Sin embargo, en la práctica administrativa puede advertirse que el tiempo transcurrido entre la culminación de la actividad inspectiva y el inicio formal de la etapa sancionadora no siempre responde a parámetros temporales uniformes o previsibles, situación que refuerza la necesidad de una delimitación normativa más específica.

2.3.2.1.5. La Imputación de Cargos en la LPAG

De igual forma, la LPAG no contiene una definición expresa de la IC; sin embargo, sí regula determinados efectos jurídicos derivados de dicho acto dentro del PAS.

En ese sentido, el artículo 259 de la LPAG establece lo siguiente: “El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la IC. (...)”

Bajo esta premisa, puede advertirse que la propia norma reconoce a la IC como el acto que marca el inicio formal del PAS, a partir del cual comienza a computarse el plazo máximo para que la Administración ejerza válidamente su potestad sancionadora.

No obstante, persiste una indeterminación temporal respecto a esta etapa intermedia, permitiendo que el inicio formal de la fase sancionadora pueda diferirse sin un límite normativo claramente definido.

2.3.2.1.6. Los plazos y términos del procedimiento administrativo en la LPAG

Ahora bien, el artículo 142 de la LPAG reconoce el carácter obligatorio de los plazos y términos dentro del procedimiento administrativo, estableciendo que estos obligan tanto a la Administración Pública como a los administrados, sin necesidad de requerimiento previo.

Asimismo, la norma dispone que toda autoridad administrativa tiene el deber, además de cumplir con los plazos a su cargo, debe supervisar que las actuaciones desarrolladas dentro del procedimiento se realicen oportunamente. Textualmente establece lo siguiente:

Obligatoriedad de plazos y términos

142.1. Los plazos y términos son entendidos como máximos, se computan independientemente de cualquier formalidad, y obligan por igual a la administración

y a los administrados, sin necesidad de apremio, en aquello que respectivamente les concierna. Los plazos para el pronunciamiento de las entidades, en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta.

142.2. Toda autoridad debe cumplir con los términos y plazos a su cargo, así como supervisar que los subalternos cumplan con los propios de su nivel.

142.3. Es derecho de los administrados exigir el cumplimiento de los plazos y términos establecidos para cada actuación o servicio. (Art.142)

En ese sentido, se refleja la importancia de los límites temporales dentro de las actuaciones administrativas, vinculando directamente los plazos con principios como celeridad, seguridad jurídica y debido procedimiento administrativo.

No obstante, pese a reconocer la obligatoriedad de los plazos y el derecho de los administrados a exigir su cumplimiento, una vez más, persiste una insuficiente delimitación normativa respecto a esta etapa concreta del PAS.

2.3.2.1.7. Los plazos supletorios para actuaciones procedimentales cuando no exista plazo expreso en la LPAG

Es preciso señalar que en el Artículo 143, establece plazos supletorios para actuaciones procedimentales cuando no exista plazo expreso:

Plazos máximos para realizar actos procedimentales

A falta de plazo establecido por ley expresa, las actuaciones deben producirse dentro de los siguientes:

1. Para recepción y derivación de un escrito a la unidad competente: dentro del mismo día de su presentación.
2. Para actos de mero trámite y decidir peticiones de ese carácter: en tres días.
3. Para emisión de dictámenes, peritajes, informes y similares: dentro de siete días después de solicitados; pudiendo ser prorrogado a tres días más si la diligencia requiere el traslado fuera de su sede o la asistencia de terceros.
4. Para actos de cargo del administrado requeridos por la autoridad, como entrega de información, respuesta a las cuestiones sobre las cuales deban pronunciarse: dentro de los diez días de solicitados. (Art. 143)

A pesar de ello, estos supuestos no resultan suficientes para suplir la necesidad de una regulación específica respecto al plazo entre la emisión del AI y la notificación de la IC ya que los plazos previstos en el citado artículo se encuentran orientados a actuaciones administrativas generales y de naturaleza ordinaria, tales como recepción de escritos, actos de mero trámite, emisión de informes o requerimientos dirigidos al administrado; no obstante, la transición materia de estudio no constituye un simple acto de trámite, sino una etapa trascendental dentro del PAS que como ya se ha mencionado, marca el paso de la fase inspectiva a la fase sancionadora y determina el inicio formal del ejercicio de la potestad punitiva de la Administración.

2.3.2.1.8. La responsabilidad de la autoridad por incumplimiento de plazos

Por último, es importante considerar que la LPAG establece que la autoridad debe tener responsabilidad ante un posible incumplimiento del establecimiento de los plazos, al respecto

el artículo 154, numeral 1 determina: “El incumplimiento injustificado de los plazos previstos para las actuaciones de las entidades genera responsabilidad disciplinaria para la autoridad obligada, sin perjuicio de la responsabilidad civil por los daños y perjuicios que pudiera haber ocasionado.”

Aquí se refuerza la idea de que el cumplimiento de los plazos constituye un deber jurídico de la Administración y no una mera recomendación de celeridad. Inclusive atribuye responsabilidad disciplinaria a la autoridad que incumple injustificadamente los plazos y reconoce la posibilidad de responsabilidad civil cuando la demora ocasiona daños.

De cualquier forma, esta disposición evidencia precisamente una de las dificultades centrales de la presente investigación, esto es, que para exigir responsabilidad por el incumplimiento de un plazo, primero debe existir un plazo. Dicho de otro modo, si no se establece cuánto tiempo tiene la autoridad para transitar entre la emisión del AI y la notificación de la IC, resulta difícil identificar objetivamente cuándo se configura una demora jurídicamente reprochable.

Por ello, la incorporación de un plazo expreso no solo fortalecería la celeridad y el debido procedimiento, sino que haría efectivo el propio régimen de responsabilidad previsto por la LPAG, al proporcionar un parámetro temporal concreto frente al cual evaluar la actuación de la autoridad.

2.3.2.2. La Ley General de Inspección del Trabajo

Mediante la Ley N.º 29981, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de enero de 2013, se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral como organismo técnico especializado encargado de actuar como ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo. Entre sus principales funciones se encuentran la promoción, supervisión y fiscalización del

cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, así como la realización de labores de asesoría técnica, investigación y formulación de propuestas normativas vinculadas a dichas materias. (Saco Alva & Campos Skamperle, 2013).

2.3.2.2.1. El Procedimiento Sancionador en la Ley General de Inspección del Trabajo

Al respecto, el artículo 43 de la LGIT establece que el procedimiento sancionador en materia inspectiva se regula principalmente por las disposiciones contenidas en dicha ley y su reglamento, precisando además que, de manera supletoria, resulta aplicable la LPAG respecto de aquellos aspectos no contemplados expresamente. Textualmente: “El procedimiento sancionador se encuentra regulado por las disposiciones contempladas en el presente capítulo y las que disponga el Reglamento. En lo demás no contemplado, es de aplicación la LPAG.”

Aquí se reconoce la especialidad del procedimiento sancionador inspectivo laboral, pero al mismo tiempo admite la aplicación complementaria de la ya analizada LPAG para integrar vacíos o insuficiencias normativas.

2.3.2.2.2. El procedimiento sancionador en la LGIT

En cuanto a los principios que rigen esta ley, si bien no están detallados de manera extensa, aun así, contamos con el debido proceso, economía y celeridad procesal y pluralidad de instancia. Así se encuentra expreso en el Artículo 44:

El procedimiento sancionador se basa en los siguientes principios:

- a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por

parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho;

- b) Economía y celeridad procesal, por el que el procedimiento se realiza buscando que su desarrollo ocurra con el menor número de actos procesales y que las partes actúen en el procedimiento procurando actuaciones que no dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin afectar el debido proceso; y,
- c) Pluralidad de instancia, por el que las partes tienen la posibilidad de impugnar una decisión ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. (Art. 44)

Este artículo, adquiere especial relevancia para la presente investigación debido a que reconoce expresamente los principios de debido proceso y celeridad procesal como bases esenciales del PAS lo que evidencia que el legislador ha previsto que la actuación de la Administración Pública no solo debe desarrollarse respetando las garantías inherentes al derecho de defensa del administrado, sino también procurando que el procedimiento se tramite de manera rápida, eficiente y dentro de un tiempo razonable.

En ese sentido, el principio de economía y celeridad procesal permite comprender que el PAS tiene como finalidad constituir un mecanismo más dinámico y efectivo que un proceso judicial ordinario, evitando actuaciones innecesarias o formalismos que retrasen injustificadamente la emisión de una decisión administrativa; sin embargo, dicha rapidez no puede alcanzarse a costa de vulnerar los derechos y garantías del administrado, motivo por el cual la propia norma precisa que la celeridad debe desarrollarse sin afectar el debido proceso.

Bajo dicha premisa, la regulación contenida en el artículo 44 refuerza la necesidad de que el procedimiento sancionador inspectivo se encuentre sujeto a parámetros temporales claros y razonables. En consecuencia, la ausencia de una delimitación temporal resulta incompatible

con la finalidad de eficacia y celeridad que caracteriza al procedimiento administrativo, según este cuerpo normativo.

2.3.2.2.3. El procedimiento administrativo sancionador y sus etapas en la LGIT

Con esta norma, se tiene un mayor acercamiento al procedimiento sancionador específicamente llevada por la SUNAFIL, al respecto el artículo 45 de la LGIT desarrolla el trámite general del PAS en materia inspectiva laboral:

Trámite del procedimiento sancionador

El procedimiento se ajusta al siguiente trámite:

- a) El procedimiento sancionador se inicia sólo de oficio, a mérito de Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como de Actas de Infracción a la labor inspectiva.
- b) Dispuesto el inicio del procedimiento sancionador, se notificará al sujeto o sujetos responsables el Acta de la Inspección del Trabajo, en la que conste los hechos que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir y la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer.
- c) Luego de notificada el AI, el sujeto o sujetos responsables, en un plazo de quince (15) días hábiles presentarán los descargos que estimen pertinentes ante el órgano competente para instruir el procedimiento.
- d) Vencido el plazo y con el respectivo descargo o sin él, la Autoridad, si lo considera pertinente, practicará de oficio las actuaciones y diligencias necesarias para el examen de los hechos, con el objeto de recabar los datos e información necesaria para determinar la existencia de responsabilidad de sanción.

- e) Concluido el trámite precedente, se dictará la resolución correspondiente, teniendo en cuenta lo actuado en el procedimiento, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles de presentado el descargo. “
- f) La resolución correspondiente debe ser notificada al denunciante, al representante de la organización sindical, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento. (Art. 45)

Este artículo establece que dicho procedimiento se inicia, una vez finalizada la etapa inspectiva, únicamente de oficio, a partir de la emisión del AI elaborada por la Inspección del Trabajo. Posteriormente, el administrado es notificado con el acta que contiene los hechos imputados, la calificación jurídica de las presuntas infracciones y las posibles sanciones aplicables, otorgándosele un plazo para presentar sus descargos y ejercer su derecho de defensa. Finalmente, culminada la etapa instructiva y evaluadas las actuaciones correspondientes, la autoridad emite la resolución respectiva dentro del plazo establecido por la norma.

En ese sentido, ello resulta fundamental para esta investigación, debido a que permite comprender la estructura y secuencia del procedimiento sancionador inspectivo, especialmente el momento en que el AI adquiere relevancia parte del acto de inicio del procedimiento.

Asimismo, la regulación de plazos específicos para determinadas actuaciones posteriores a la notificación del acta evidencia la importancia que el propio procedimiento administrativo otorga a la delimitación temporal de sus etapas; sin embargo, pese a regularse los plazos correspondientes a los descargos y emisión de la resolución final, la norma continúa sin establecer un plazo concreto entre la emisión del AI y su notificación al administrado.

2.3.2.2.4. El Acta de Infracción en la LGIT

El artículo 46 de la LGIT regula el contenido mínimo que deben contener las Actas de Infracción emitidas por la Inspección del Trabajo:

Contenido de las Actas de Infracción

Las Actas de Infracción de la Inspección del Trabajo, reflejarán:

- a) Los hechos constatados por el Inspector del Trabajo que motivaron el acta.
- b) La calificación de la infracción que se impute, con expresión de la norma vulnerada.
- c) La graduación de la infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación.
- d) En los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal. (Art. 46)

Aquí se establece que este documento debe consignar los hechos verificados por el inspector, la calificación jurídica de la infracción atribuida, la norma presuntamente vulnerada y la propuesta de sanción correspondiente. Asimismo, en caso exista responsabilidad solidaria, el acta debe fundamentar jurídicamente dicha atribución.

La importancia de esta disposición radica en que el AI constituye el principal sustento fáctico y jurídico para el inicio del PAS, por ello, la exigencia de un contenido mínimo garantiza que el administrado pueda conocer con precisión los hechos que se le atribuyen y así poder ejercer adecuadamente su derecho de defensa desde el inicio de la etapa sancionadora.

Por otra parte, el artículo 47 reconoce que los hechos constatados por los inspectores de trabajo y formalizados en las Actas de Infracción gozan de presunción de veracidad, siempre que hayan sido emitidos observando los requisitos legales correspondientes.

Carácter de las Actas de Infracción

Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses. (Art. 47)

Esta presunción no posee carácter absoluto, debido a que la propia norma reconoce el derecho de los administrados a presentar pruebas en defensa de sus derechos e intereses.

Ahora, en relación con la presente investigación, ambos artículos adquieren especial relevancia debido a que evidencian la trascendencia jurídica del AI dentro del procedimiento sancionador inspectivo, debido a que no solo da sustento al inicio de la potestad sancionadora, sino que además contiene hechos que gozan de especial valor probatorio frente al administrado. En consecuencia, resulta razonable sostener que un acto de tal relevancia jurídica debe encontrarse sujeto a parámetros temporales claros respecto a su posterior notificación e inicio formal de la etapa sancionadora, evitando que la ausencia de delimitación temporal afecte al administrado.

2.3.2.3. Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

La LGIT estableció las bases generales del Sistema de Inspección del Trabajo, regulando sus principios, finalidades, competencias y facultades, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, la propia ley dispuso la necesidad de desarrollar reglamentariamente aquellos aspectos operativos y procedimentales que requerían una regulación más específica para la adecuada actuación de la Administración del Trabajo.

En ese contexto, mediante el RLGIT del Trabajo se desarrollaron las disposiciones vinculadas al procedimiento inspectivo y sancionador, precisándose reglas aplicables a las actuaciones de fiscalización, emisión de Actas de Infracción y trámite del PAS. Por ello, el análisis del RLGIT resulta indispensable para la presente investigación, debido a que permite identificar el alcance normativo existente respecto al desarrollo de las etapas inspectivas y sancionadoras.

2.3.2.3.1. El Acta de Infracción en el RLGIT

En este cuerpo normativo, más allá de una definición, se establecen los parámetros o la ejecución de lo ya definido en la ley; al respecto, el artículo 17 nos da el siguiente alcance:

(...)

Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el Acta de Infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización.”

El Acta de Infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.

(...)

A partir de este artículo, el AI se toma como el documento emitido por el inspector de trabajo al concluir las actuaciones inspectivas, mediante el cual se deja constancia de la verificación de incumplimientos a la normativa sociolaboral no subsanados dentro del plazo otorgado al sujeto inspeccionado. Asimismo, constituye el instrumento que da por finalizada la etapa de fiscalización y sirve de sustento para el inicio del PAS, debiendo contener los hechos constatados, las infracciones advertidas y demás elementos exigidos por la normativa vigente.

Asimismo, se hace mención nuevamente que el Acta, en sí, da paso a una siguiente etapa y esta debe seguir ciertos parámetros:

- a) La fase instructora se inicia en mérito del Acta de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como por infracciones a la labor inspectiva.
- b) Para el inicio de la fase instructora, el instructor debe revisar que el contenido del Acta de Infracción se encuentre conforme a lo establecido en los literales a), b), e), f), g), h) e i) del artículo 54.

2.3.2.3.2. Imputación de Cargos en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

Aquí la situación es mucho más específica, pues mediante la imputación, la autoridad instructora comunica formalmente al administrado los hechos que se le atribuyen, la calificación jurídica de las presuntas infracciones, las sanciones aplicables y la autoridad competente encargada de resolver el procedimiento. Asimismo, la norma dispone que dicha notificación también debe alcanzar a los trabajadores afectados y a las organizaciones sindicales existentes, ampliando el alcance garantista del procedimiento administrativo laboral. Al respecto, el artículo 53, literal d) establece lo siguiente:

- d) Dispuesto el inicio de la fase instructora, se notifica al sujeto o sujetos responsables la IC en la que consten los hechos que se les imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir, la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia.

La notificación del documento con los cargos imputados incluye a los trabajadores afectados y a las organizaciones sindicales de existir. (Art. 53, lit.d)

Aquí, la peculiaridad de la IC radica en que este acto no constituye un mero trámite administrativo, sino el verdadero inicio formal de la fase instructora y sancionadora del procedimiento, ya que, a partir de su notificación, el administrado adquiere oficialmente la condición de sujeto a ser sancionado, activándose plenamente garantías esenciales como el derecho de defensa, contradicción, acceso al expediente y presentación de descargos.

Así también, es importante precisar que, en concordancia con el artículo 259 de la LPAC, el plazo de nueve meses para la caducidad del PAS empieza a computarse desde la notificación de este acto, lo que significa claramente la trascendencia jurídica de dicho acto dentro del desarrollo del procedimiento.

Por otra parte, cabe precisar que, la regulación contenida en el RLGIT evidencia que la IC posee una naturaleza eminentemente garantista, debido a que obliga a la autoridad a delimitar claramente los hechos imputados, las infracciones atribuidas y las posibles consecuencias jurídicas derivadas de la actuación inspectiva, lo que permite que el administrado conozca con precisión el contenido de la imputación y pueda ejercer adecuadamente su defensa frente a la potestad sancionadora del Estado.

Sin embargo, pese a su trascendencia dentro del procedimiento sancionador, la normativa continúa sin establecer un plazo específico que delimite el tiempo entre la emisión del AI y la notificación de la IC, más aún, cuando la activación formal de las garantías depende precisamente de dicha notificación, por lo que una demora injustificada en su emisión puede afectar directamente principios como plazo razonable, celeridad y debido procedimiento administrativo.

2.3.2.4. Directiva que regula el procedimiento sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo - Directiva N.º 001-2017-SUNAFIL/INII, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N.º 190- 2021-SUNAFIL

Mediante la Resolución de Superintendencia N.º 171-2017-SUNAFIL se aprobó la Directiva N.º 001-2017-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo” (en adelante, la Directiva) la cual posteriormente fue actualizada con la finalidad de adecuar su contenido a las modificaciones normativas producidas en materia administrativa e inspectiva. Esta fue elaborada por la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva y contó con opinión técnica y legal de la SUNAFIL.

Esta posee una naturaleza técnico-administrativa orientada a uniformizar criterios y actuaciones internas dentro de SUNAFIL; sin embargo, se diferencia del RLGIT debido a que este constituye una norma reglamentaria de carácter general y obligatorio emitida por el Poder Ejecutivo, por lo que si bien la directiva complementa aspectos operativos del procedimiento sancionador, no puede suplir vacíos normativos ni establecer obligaciones no previstas en normas de mayor jerarquía, manteniéndose la ausencia de una regulación expresa respecto al plazo materia de análisis.

2.3.2.4.1. El Acta de Infracción en la Directiva

A propósito, se advierte que SUNAFIL desarrolla de manera más específica determinados aspectos vinculados al AI que no se encuentran precisados con el mismo detalle en la LGIT ni en el Reglamento.

Fase instructora

7.1.2.1. Alcances de la fase instructora

- a. La fase instructora se inicia en mérito del Acta de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico socio laboral y a la labor inspectiva, así como respecto a la normativa de seguridad y salud en el trabajo.

- b. La fase instructora se desarrolla conforme a lo siguiente:

Las acciones previas al inicio del procedimiento sancionador según lo señalado en el literal a) del numeral 6.4.1 de la presente Directiva, deben realizarse en el plazo de quince (15) días hábiles, salvo cuando el resultado de dichas acciones implique solo la revisión del Acta de Infracción de acuerdo a lo indicado en el literal b) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, en este caso el plazo no debe ser mayor a cinco (5) días hábiles.

El ejercicio de las funciones una vez iniciado el procedimiento sancionador, deben observar las pautas y plazos previstos en los literales d), e), f) y g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, así como las precisiones efectuadas mediante la presente Directiva.

- c. En caso lo amerite, la Autoridad Instructora podrá mediante un informe debidamente motivado y sustentado, disponer, por única vez, la prórroga del plazo para la emisión de actuaciones de oficio o para la emisión del Informe Final de Instrucción, dicho plazo no podrá ser mayor a los treinta (30) días hábiles. La decisión de prorrogar el plazo debe adoptarse como máximo tres (3) días hábiles antes del vencimiento del plazo original, asimismo debe ser notificado al sujeto responsable antes de la culminación del plazo ordinario.

7.1.2.2. Recepción, registro y evaluación del inicio del procedimiento sancionador

- a. La recepción y registro del expediente del procedimiento sancionador, se efectúa según lo siguiente:

Una vez finalizada las actuaciones de investigación o comprobatorias, la Autoridad Instructora recibe el Acta de Infracción en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de su emisión. La remisión de dicha acta debe ser realizada en el plazo indicado bajo responsabilidad funcional. En el expediente se deja constancia de la remisión y recepción del Acta de Infracción.

En el día o al día hábil siguiente, de recibida el Acta de Infracción, se procede a realizar su registro en el SIIT, en el que se asigna un número de expediente, que identifica en dicho sistema el expediente del procedimiento sancionador generado.

(...) (Art. 7, num.1.2.)

Aquí se establecen plazos internos relacionados con la remisión, recepción y registro del AI por parte de la Autoridad Instructora, señalando incluso que dicha acta debe remitirse en un plazo no mayor de quince días hábiles desde su emisión. Asimismo, se precisa que el AI constituye el documento base que da mérito al inicio de la fase instructora y puede incluso formar parte integrante de la IC.

Con ello se puede evidenciar la relevancia jurídica y probatoria que posee el Acta dentro del PAS, reforzando su función como sustento del inicio de la potestad sancionadora administrativa. No obstante, esta Directiva no establece un plazo normativo expreso y definitivo que delimite el tiempo máximo entre la emisión del AI y la posterior notificación de la IC, manteniéndose la insuficiente delimitación temporal advertida en la normativa general.

2.3.2.4.2. La Imputación de Cargos en la Directiva

En relación con la IC, la Directiva desarrolla con mayor amplitud los requisitos y formalidades que debe contener este acto administrativo.

Inicio del procedimiento sancionador

- a. Decidido el inicio del procedimiento sancionador, la Autoridad Instructora con la emisión de la Imputación de Cargos, dispone la notificación de dicho documento al sujeto responsable.
- b. El documento de Imputación de Cargos se encuentra numerado según el SIIT, con el cual se da inicio al procedimiento sancionador.
- c. El Acta de Infracción puede acompañar el documento de Imputación de Cargos.
- d. La Imputación de Cargos contiene lo siguiente:

Actuaciones inspectivas: Hacer referencia como mínimo a la Orden de Inspección y el Acta de Infracción, precisando respecto de esta última, el extremo sobre el cual se hace suyo su contenido, así como que dicha acta forma parte integrante de la Imputación de Cargos, y en ella se encuentran detallados los hechos imputados.

Calificación de las infracciones y posible(s) sanción(es): Precisar la infracción que constituyen los hechos imputados, y la posible sanción que se puede imponer como consecuencia de ello.

Medidas de carácter provisional: De ameritar, precisar las medidas de carácter provisional que se disponen. Asimismo, de haberse dispuesto medidas correctivas durante las actuaciones de investigación o comprobatorias, indicar si las mismas fueron o no cumplidas.

Competencia de la autoridad sancionadora: Precisar el cargo o quien es la autoridad sancionadora, así como la norma que le atribuye la competencia.

Plazo para hacer el descargo: Precisar que se le otorga un plazo de cinco (05) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificado la Imputación de Cargos, a efectos que formulen sus descargos (alegatos, medios de defensa, etc.) que correspondan.

Anexos: En caso corresponda, adjuntar como mínimo el Acta de Infracción, considerando que la misma ha sido hecha suya y es parte de la Imputación de Cargos.

- e. Dispuesto el inicio de la fase instructora, se notifica al(os) sujeto(s) responsable(s) la Imputación de Cargos en la que consten los puntos antes anotados.
- f. La notificación del documento con los cargos imputados incluye al trabajador o trabajadores afectados, en este último caso podrá notificarse solo a su representante, y a las organizaciones sindicales de existir, considerando, en lo que corresponda, los alcances del artículo 71 del TUO de la LPAG.
- g. Luego de notificada la Imputación de Cargos, el(os) sujeto(s) responsable(s), en el plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de su notificación, debe presentar los descargos que estime pertinentes ante la autoridad que instruye el procedimiento. (Art. 7, num.1.2.3.)

A diferencia de la regulación general contenida en la LPAG y el RLGIT, la Directiva precisa elementos mínimos como la referencia a las actuaciones inspectivas, la identificación de las infracciones imputadas, las posibles sanciones aplicables, la competencia de la autoridad sancionadora y el plazo para la presentación de descargos.

Asimismo, la Directiva reconoce expresamente que la emisión de la IC constituye el acto que da inicio formal al PAS, activándose desde dicho momento el ejercicio pleno del derecho de defensa del administrado. Ello guarda concordancia con el artículo 259 de la LPAG, en tanto el cómputo del plazo de caducidad del procedimiento sancionador comienza precisamente

desde la notificación de la imputación. Sin embargo, pese al desarrollo operativo efectuado por la Directiva, continúa sin establecerse una regulación clara y uniforme respecto al tiempo máximo que puede transcurrir entre la emisión del AI y la emisión o notificación de la IC.

En consecuencia, aun cuando la Directiva complementa aspectos técnicos y procedimentales del procedimiento sancionador, no logra suplir de manera suficiente la ausencia de una delimitación normativa expresa sobre esta etapa intermedia del PAS.

2.4. Insuficiencia de los mecanismos de integración

Habiéndose analizado la totalidad de la normativa pertinente, no resulta suficiente afirmar únicamente la existencia de un vacío normativo. Corresponde determinar si dicha omisión puede ser solucionada mediante los mecanismos de integración o si, por el contrario, estos resultan insuficientes para otorgar certeza y uniformidad al procedimiento.

Ante ello, resulta necesario entender de primera mano su concepto, siendo este llamado también laguna legal, del cual constituye una ausencia o insuficiencia normativa originada por la imposibilidad del legislador de anticipar y regular todas las situaciones a surgir, lo que pone de manifiesto que ningún ordenamiento puede alcanzar una regulación absolutamente completa y frente a ello, el Derecho recurre a mecanismos de integración, como la analogía, los principios generales, entre otros; que permitan solucionar estos fenómenos jurídicos. (Varsi-Rospigliosi & Colombo, 2025)

Dicho ello, se debe afirmar que la sola constatación de que el ordenamiento jurídico no establece expresamente un plazo entre la emisión del AI y la notificación de la IC no resulta suficiente para justificar una modificación normativa, ya que como se ha mencionado líneas arriba, el Derecho contempla mecanismos de integración e interpretación que permiten resolver determinadas deficiencias normativas.

En consecuencia, para sostener la necesidad de incorporar un plazo específico resulta indispensable determinar previamente si herramientas como la aplicación supletoria de la LPAG, la analogía, la interpretación extensiva o la aplicación directa de los principios administrativos resultan suficientes para solucionar la indeterminación temporal identificada.

Este análisis adquiere especial relevancia en el presente caso porque el artículo VIII del Título Preliminar de la LPAG establece que la autoridad administrativa no puede dejar de resolver por deficiencia de las fuentes y que, frente a esta situación, debe acudir primero a los principios del procedimiento administrativo y luego a otras fuentes supletorias compatibles. Más importante aún, el numeral 2 del mismo artículo dispone que, cuando la deficiencia normativa lo haga aconsejable, la autoridad debe proponer la emisión de una norma destinada a superar dicha situación con carácter general.

Al respecto procederemos a desarrollar cada mecanismo de integración

2.4.1. Aplicación supletoria de la norma

Al respecto, la Sentencia de la Casación 11563-2014, Lima da el siguiente alcance:

4.4. De las normas antes reseñadas se puede concluir que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra tiene por finalidad integrar una omisión o interpretar las disposiciones que se integren con otras normas contenidas en otras leyes y así lograr la plenitud del sistema jurídico. Sin embargo, para que resulte procedente es necesario que la ley establezca esta posibilidad previamente y que además sea congruente con los principios y reglas de la institución que se pretenda suplir.

Entonces, la primera alternativa que podría plantearse frente a la ausencia del plazo consiste en acudir supletoriamente a la LPAG, posibilidad que se encuentra expresamente reconocida por el artículo 43 de la LGIT, según el cual el procedimiento sancionador inspectivo

se regula por la LGIT y su Reglamento y, respecto de aquello no contemplado, resulta aplicable la LPAG.

Sin embargo, la aplicación supletoria requiere que la norma general contenga una regla susceptible de ser trasladada al supuesto omitido, lo cual no se cumple en el caso estudiado, pues como se ha desarrollado previamente, el artículo 143 de la LPAG regula únicamente plazos máximos para determinadas actuaciones concretas tales como recepción y derivación de escritos, actos de mero trámite, dictámenes, informes y actuaciones a cargo del administrado; pero ninguno de dichos supuestos comprende la decisión de iniciar formalmente un PAS mediante la notificación de una IC.

Tampoco resulta posible aplicar supletoriamente el plazo de nueve meses previsto en el artículo 259 de la LPAG, debido a que este comienza a computarse desde la notificación de la IC, precisamente el acto cuya demora constituye el objeto del presente estudio y utilizar dicho plazo para regular una etapa anterior, implicaría alterar el punto inicial expresamente establecido por el legislador y desnaturalizar la institución de la caducidad.

Por todo ello, la supletoriedad no resuelve el problema, si bien la LPAG resulta aplicable, no contiene una norma temporal equivalente que permita determinar cuánto tiempo puede transcurrir entre ambas actuaciones.

2.4.2. La Analogía

La analogía constituye un mecanismo de integración jurídica utilizado cuando el ordenamiento no contiene una norma que regule directamente un determinado supuesto. Su aplicación parte de identificar el principio o fundamento jurídico que explica la solución prevista para un caso regulado y trasladarlo a otro supuesto semejante que comparte las mismas razones esenciales. Sin embargo, su fundamento responde, además, a una exigencia de igualdad

jurídica, según la cual situaciones sustancialmente similares deben recibir un tratamiento jurídico equivalente. (Llambías, 1955, p. 115)

En el presente caso no existe dentro de la LPAG, la LGIT o el RLGIT una actuación equivalente a la transición entre el AI y la IC que permita determinar, mediante analogía, un plazo concreto. Aplicar por analogía los tres, siete o diez días previstos en el artículo 143 de la LPAG supondría equiparar la decisión de iniciar un procedimiento sancionador a un acto de mero trámite que poseen naturaleza y efectos jurídicos distintos. Del mismo modo, aplicar analógicamente el plazo de caducidad del artículo 259 implicaría trasladar una regla prevista para un procedimiento ya iniciado a un periodo anterior a su inicio formal.

Además, el PAS se encuentra sometido a exigencias reforzadas de legalidad y certeza pues el artículo 248, numeral 4 de la LPAG prohíbe expresamente la analogía y la interpretación extensiva para crear o ampliar infracciones sancionables. Si bien dicha prohibición se refiere directamente a la tipificación de infracciones y no impide toda analogía procedimental, revela una regla general particularmente relevante, esto es, cuando está en juego el ejercicio del ius puniendi estatal, las consecuencias jurídicas gravosas requieren un elevado grado de determinación normativa.

Por consiguiente, la analogía podría contribuir a resolver cuestiones instrumentales menores, pero no constituye una base suficientemente cierta para crear un plazo perentorio cuyo vencimiento produzca la preclusión de la facultad de iniciar el procedimiento sancionador, en virtud de lo cual, una consecuencia jurídica de tal importancia exige una regla expresa.

2.4.3. La interpretación extensiva

La interpretación extensiva consiste en ampliar el significado de un término jurídico para abarcar casos que la ley quiso incluir, pero no detalló de manera exhaustiva. (Ramón Ribas, 2014)

En el caso analizado, ninguna disposición de la LPAG, la LGIT o el RLGIT contiene un plazo cuyo ámbito pueda extenderse razonablemente hasta comprender el intervalo entre el AI y la IC. Por mejor decir, el problema no consiste en determinar si un plazo existente debe interpretarse de manera amplia o restringida, sino en que no existe un plazo aplicable a dicha actuación.

Desde otro ángulo, interpretar extensivamente los artículos 142 o 143 de la LPAG tampoco permitiría determinar si el plazo debe ser de cinco, diez, quince o treinta días, ni mucho menos establecer cuál sería la consecuencia jurídica de su incumplimiento. Esos elementos no pueden obtenerse únicamente mediante una interpretación de la norma, pues hacerlo supondría ir más allá de su contenido y, en la práctica, crear una regulación que no existe.

En definitiva, la interpretación extensiva no resulta idónea para resolver la indeterminación estudiada.

2.4.4. Aplicación de principios

Podría sostenerse que principios como celeridad, impulso de oficio, razonabilidad y plazo razonable son suficientes para controlar la actuación de la Autoridad sin necesidad de incorporar un límite temporal específico, sin embargo, dichos principios cumplen principalmente una función orientadora y de control, pero no proporcionan por sí mismos un término cierto y previamente conocido.

El plazo razonable permite determinar, normalmente de manera posterior, si una determinada duración resultó excesiva considerando factores como la complejidad del asunto, la conducta de la autoridad y la actuación del administrado. En cambio, un plazo legal permite conocer ex ante cuánto tiempo tiene la Administración para actuar.

Esta diferencia resulta trascendental, puesto que, ante la ausencia de un plazo expreso, el administrado solo puede cuestionar posteriormente una demora alegando que fue irrazonable; pero no puede identificar de manera objetiva el momento exacto en que la Administración incumplió su obligación de actuar. En cambio, la existencia de un plazo permite ejercer un verdadero control temporal sobre la potestad administrativa.

Por ello, los principios mencionados justifican la necesidad del límite, pero no sustituyen su regulación normativa.

2.4.5. La Directiva interna

Como se ha desarrollado líneas arriba, la Directiva N.º 001-2017-SUNAFIL/INII establece ciertos plazos internos tales como quince días hábiles para determinadas actuaciones previas, cinco días cuando únicamente corresponde revisar el AI y quince días para su remisión a la autoridad instructora, lo que conduce a realizar una pregunta contundente:

Si SUNAFIL reconoce internamente que esta transición requiere límites temporales, ¿Por qué esos límites no se encuentran regulados en una norma con eficacia general frente al administrado?

La directiva demuestra que sí existe una necesidad administrativa de temporalizar esta etapa, pero su solución es insuficiente porque una disposición interna no posee la misma fuerza normativa que el RLGIT. Además, la LPAG dispone que las circulares e instrucciones

administrativas pueden orientar a los subordinados, pero no crear nuevas obligaciones para los administrados; estos, sin embargo, pueden invocarlas en su favor cuando establezcan obligaciones para los órganos administrativos.

Así, la propia existencia de esos plazos internos no elimina la necesidad de la reforma, la confirma.

2.5. Consideraciones finales

Del análisis integral de la normativa nacional e internacional desarrollada en la presente investigación, se advierte que el PAS en materia inspectiva laboral se encuentra estructurado sobre principios y garantías vinculadas al debido procedimiento administrativo, legalidad, razonabilidad, celeridad y plazo razonable.

Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como la Constitución Política del Perú y la LPAG reconocen que toda actuación sancionadora de la Administración debe desarrollarse dentro de parámetros temporales razonables y respetando plenamente el derecho de defensa de los administrados.

Asimismo, la LGIT, su reglamento y las Directiva N.º 001-2017, desarrollan la estructura y funcionamiento del procedimiento sancionador inspectivo, regulando aspectos vinculados a las actuaciones inspectivas, emisión del AI, fase instructora y ejercicio del derecho de defensa. Sin embargo, pese a la amplitud de dicha regulación, se evidencia que no se establece de manera expresa un plazo específico entre la emisión del AI y la notificación de la IC.

Más aún se han analizado los mecanismos de integración jurídica ante la ausencia normativa. La supletoriedad, la analogía, la interpretación extensiva y los principios generales permiten enfrentar algunas deficiencias del ordenamiento, pero ninguno de ellos proporciona una regla cierta que determine cuánto tiempo tiene SUNAFIL para emitir y notificar la IC

después del AI. Que, por lo cierto, pretender obtener dicho plazo mediante estos mecanismos implicaría que cada autoridad deba construir interpretativamente un límite temporal distinto, perpetuando precisamente la incertidumbre y falta de uniformidad que la presente investigación busca evidenciar y propone resolver.

Con esto se quiere decir que la modificación del RLGIT resulta necesaria y no simplemente porque exista un vacío normativo, sino porque los mecanismos disponibles para integrarlo son insuficientes para proporcionar una solución objetiva, uniforme y exigible. Para ello, la incorporación de un plazo perentorio permite que la exigencia general de actuar con celeridad y dentro de un plazo razonable se convierta en una obligación concreta, conocida tanto por SUNAFIL como por los administrados.

De esta manera, se limita jurídicamente la prolongación indefinida de la potestad sancionadora, se posibilita el control efectivo de la actuación administrativa y se dota de contenido real a las garantías de debido procedimiento, plazo razonable y seguridad jurídica.

Por todo ello, el análisis normativo desarrollado permite concluir que resulta jurídicamente necesaria la incorporación de una regulación expresa que delimite el plazo entre la emisión del AI y la notificación de la IC, garantizando así una actuación administrativa más previsible, proporcional y respetuosa de las garantías constitucionales y convencionales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado.

3. Fuentes jurisprudenciales

El análisis jurisprudencial resulta fundamental dentro de la presente investigación debido a que permite conocer cómo los órganos jurisdiccionales han interpretado y aplicado principios como debido procedimiento, plazo razonable, celeridad y derecho de defensa dentro del PAS.

Asimismo, la jurisprudencia constituye una herramienta indispensable para identificar criterios que permitan determinar si la ausencia de una regulación expresa respecto al plazo entre la emisión del AI y la notificación de la IC puede generar afectaciones a las garantías de los administrados.

3.1. Corte Interamericana de Derechos Humanos

3.1.1. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá Sentencia de 2 de febrero de 2001(Fondo, Reparaciones y Costas)

El caso Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá constituye uno de los precedentes más relevantes de la CIDH en materia de debido procedimiento administrativo y potestad sancionadora del Estado y su importancia para la presente investigación radica en que, como se ha mencionado líneas arriba, la Corte estableció expresamente que las garantías previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no se limitan únicamente a procesos judiciales, sino que también resultan plenamente aplicables a procedimientos administrativos sancionadores.

Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas. (CIDH, Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, 2001, párr. 124)

Uno de los principales aportes del caso es el reconocimiento de que toda actuación administrativa que pueda afectar derechos de los administrados debe respetar garantías mínimas como derecho de defensa, motivación, contradicción y plazo razonable.

Dicho de otro modo, la Corte sostuvo que el Estado no puede imponer sanciones sin haber tramitado previamente un procedimiento que permita al administrado ejercer adecuadamente su defensa, criterio que guarda relación directa con el objeto de la presente investigación.

3.1.2. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú Sentencia de 31 de enero de 2001

La Comisión Interamericana presentó una demanda contra Perú por la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional: Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano. Se alegó violación de derechos fundamentales: garantías judiciales, derechos políticos, protección judicial, junto con la obligación estatal de respetar y adecuar su derecho interno.

Argumentos de la Comisión

k. al ejercer potestades discrecionales el Estado debe actuar conforme a la legalidad, siguiendo los criterios de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, y siempre se debe respetar el debido proceso. En especial, en los procedimientos sancionatorios las potestades deben ser absolutamente regladas y conforme al debido proceso. Por el contrario, en el juicio político en estudio “los hechos fueron examinados de manera arbitraria y el derecho aplicado de manera discriminatoria”, lo cual violentó el derecho de defensa de las víctimas; y

l. el debido proceso es un derecho en sí, pero también tiene carácter instrumental en tanto permite disfrutar de otros derechos, y por ello su violación es más grave, pues el

proceso es una garantía para el respeto de derechos sustantivos y para el control de la arbitrariedad en el ejercicio del poder. (Corte IDH, Tribunal Constitucional vs. Perú, 2006, párr. 64)

Este fundamento resulta especialmente relevante debido a que establece límites claros al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. En primer término, la Comisión reconoce que incluso cuando el Estado ejerce facultades discrecionales, estas no pueden desarrollarse arbitrariamente, sino que deben sujetarse a criterios de legalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, respetando siempre el debido proceso. Este criterio adquiere especial importancia en materia administrativa sancionadora, donde la Comisión señala expresamente que las potestades deben encontrarse “absolutamente regladas”, precisamente por la intensidad de afectación que puede recaer sobre los derechos de los administrados.

Dicho criterio guarda relación directa con el objeto de la presente investigación, debido a que la ausencia de una regulación expresa respecto al plazo entre la emisión del AI y la IC genera un espacio de discrecionalidad administrativa que puede derivar en actuaciones arbitrarias o dilatorias por parte de la autoridad administrativa. En consecuencia, la inexistencia de límites temporales claros resulta incompatible con el estándar interamericano que exige que el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentre previamente delimitado y sujeto a garantías procedimentales objetivas.

Asimismo, la Comisión resalta que el debido proceso posee no solo un valor autónomo, sino también instrumental, debido a que constituye el mecanismo que permite proteger y garantizar otros derechos fundamentales frente al ejercicio del poder estatal.

Este aspecto resulta especialmente trascendente para la investigación, ya que la demora injustificada en el inicio formal del procedimiento sancionador no solo afecta una formalidad procedimental, sino que repercute directamente en derechos como defensa, seguridad jurídica y plazo razonable.

En ese sentido, el criterio desarrollado por la Comisión fortalece la postura sostenida en la presente tesis respecto a que el debido procedimiento administrativo no puede entenderse únicamente como el cumplimiento formal de actuaciones, sino como una garantía real destinada a controlar la arbitrariedad administrativa y asegurar que la potestad sancionadora del Estado se ejerza dentro de límites previamente establecidos por el ordenamiento jurídico.

3.1.3. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxe Vs. Paraguay, Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)

Resumidamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó la demanda en 2005 contra Paraguay por violaciones a los derechos de la Comunidad Sawhoyamaxe del Pueblo Enxet-Lengua. Se alegaron violaciones a los derechos de vida, integridad personal, propiedad privada, garantías judiciales y protección judicial, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar derechos.

En específico, sobre el plazo razonable se entiende como el tiempo dentro del cual el Estado debe resolver un proceso judicial o administrativo, evitando demoras que priven de efectividad a los derechos. En este caso, la Corte consideró que la prolongada espera de la Comunidad fue incompatible con esa garantía:

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que la complejidad de este procedimiento era mínima y que el Estado no ha justificado la mencionada demora, el Tribunal la considera desproporcionada y como una violación del derecho a ser oído

dentro de un plazo razonable, conforme al artículo 8.1 de la Convención Americana.
(Corte IDH, Comunidad Indígena Sawhoymaxá Vs. Paraguay, 2006, párr. 89)

Este fundamento reconoce que una demora injustificada dentro de un procedimiento puede constituir una vulneración autónoma del derecho al plazo razonable previsto en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En dicho criterio, la Corte advierte que, aun cuando el procedimiento analizado no revestía complejidad significativa, el Estado permitió una prolongación excesiva sin justificar objetivamente las razones de dicha demora, calificándola como desproporcionada.

Este criterio guarda relación directa con el objeto de la presente tesis, debido a que la ausencia de una regulación específica respecto al plazo entre la emisión del AI y la notificación de la IC puede generar precisamente dilaciones innecesarias dentro del PAS.

En consecuencia, cuando la Administración Pública no cuenta con límites temporales claros y tampoco justifica razonablemente la demora en el inicio formal de la fase sancionadora, se afecta el derecho del administrado a ser sometido a un procedimiento desarrollado dentro de un tiempo razonable.

Asimismo, la importancia del citado fundamento radica en que la Corte no solo evalúa la existencia material de una demora, sino también la conducta del Estado frente a dicha dilación. Esto permite sostener que la Administración Pública no puede ampararse en vacíos normativos o en la ausencia de regulación expresa para justificar periodos prolongados de inactividad procedimental. Por el contrario, aun en ausencia de una regulación específica, la autoridad administrativa continúa obligada a respetar estándares mínimos de razonabilidad, proporcionalidad y celeridad en el ejercicio de la potestad sancionadora.

3.2. Jurisprudencia Nacional: Tribunal Constitucional

3.2.1. STC Exp. N.º 00156-2012-Phc/Tc Lima

El demandante interpuso hábeas corpus contra resoluciones judiciales y parlamentarias que dieron lugar a procesos penales en su contra por asociación ilícita para delinquir y otros delitos. Alegó vulneración de derechos fundamentales tales como al debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva, igualdad y derecho de defensa, aquí el Tribunal Constitucional reafirma que los procesos judiciales y parlamentarios deben respetar estrictamente las garantías del debido proceso, la legalidad y la presunción de inocencia, aplicables tanto en sede penal como administrativa y política. Expresamente se estableció lo siguiente: “Sobre este aspecto es necesario volver a destacar que las garantías mínimas del debido proceso deben observarse no solo en sede jurisdiccional, sino también en la administrativa sancionatoria, corporativa y parlamentaria”.

Ahora bien, en específico, el TC desarrolla el Derecho a ser investigado dentro de un plazo razonable en el siguiente aspecto:

Este derecho tiene como finalidad impedir que los investigados o procesados permanezcan largo tiempo bajo investigación o proceso y asegurar que ésta o éste se decida dentro de un plazo razonable, ya que una demora prolongada e injustificada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales que consagra el debido proceso. Por dicha razón, en la RTC 03509-2009-PHC/TC el Tribunal enfatizó que no sólo “no pueden existir zonas exentas de control constitucional”, sino que “tampoco puede haber plazos ni tiempos exentos de control”.

(STC Exp. N.º 00156, 2012, párr. 64)

Este criterio resulta especialmente relevante para la presente investigación debido a que reconoce que el derecho al plazo razonable tiene como finalidad evitar que una persona permanezca sometida indefinidamente a una investigación o procedimiento sancionador; en ese sentido, el Tribunal advierte que una demora prolongada e injustificada no constituye únicamente una deficiencia administrativa, sino una afectación directa a las garantías que integran el debido proceso.

Asimismo, el fundamento citado permite comprender que el control constitucional no solo alcanza el contenido material de las decisiones administrativas, sino también el tiempo empleado por la Administración Pública para ejercer válidamente su potestad sancionadora. Por ello, cuando el Tribunal señala que “tampoco pueden haber plazos ni tiempos exentos de control”, reconoce que toda actuación procedimental debe encontrarse sometida a parámetros de razonabilidad temporal, incluso en aquellos supuestos donde la normativa no establezca expresamente un plazo determinado.

Este criterio guarda relación directa con el objeto de la presente tesis, debido a que la ausencia de una regulación específica entre la emisión del AI y la IC genera precisamente un espacio temporal insuficientemente delimitado dentro del procedimiento administrativo sancionador, en consecuencia, permitir que dicha etapa permanezca sin control temporal expreso podría traducirse en demoras incompatibles con el derecho al plazo razonable y con la finalidad garantista que caracteriza al debido procedimiento administrativo.

3.2.2. STC Exp. N.º 3741-2004 Lima, Caso Ramón Hernando Salazar y Arlenque

En la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 3741-2004-AA/TC, el Tribunal analiza el contenido constitucional del derecho de defensa dentro de un procedimiento administrativo sancionador, precisando el alcance de las garantías que deben ser

observadas por la Administración cuando ejerce su potestad sancionadora. En dicho pronunciamiento, el Tribunal reconoce que el derecho de defensa constituye una manifestación esencial del debido procedimiento administrativo y resulta plenamente exigible en toda actuación administrativa que pueda afectar derechos o intereses de los administrados.

El Tribunal Constitucional sostiene que el derecho de defensa garantiza que toda persona sometida a un procedimiento jurisdiccional o administrativo tenga una oportunidad real y efectiva de conocer los hechos que se le atribuyen, formular alegaciones, ofrecer pruebas y controvertir los argumentos de la autoridad antes de la emisión de una decisión que pueda afectar su esfera jurídica. Asimismo, precisa que este derecho no se vulnera únicamente cuando se impide formalmente el ejercicio de la defensa, sino también cuando la propia actuación de la autoridad genera condiciones que dificultan o limitan injustificadamente su ejercicio efectivo.

En ese sentido, el Tribunal señala que el derecho de defensa comprende, entre otras garantías, la posibilidad de interponer recursos contra las decisiones administrativas, presentar medios probatorios y alegatos de descargo, así como la obligación de la autoridad administrativa de valorar adecuadamente dichos argumentos al momento de resolver el procedimiento. De esta manera, la Administración debe abstenerse de imponer obstáculos o restricciones que coloquen al administrado en una situación de indefensión material.

Este criterio resulta especialmente relevante para la presente investigación, pues permite afirmar que el derecho de defensa no se satisface únicamente con la notificación de la IC, sino que exige que esta sea realizada dentro de un tiempo razonable que permita al administrado ejercer una defensa efectiva. La ausencia de un plazo máximo entre la emisión del AI y la IC puede generar una situación de incertidumbre prolongada y dificultar el ejercicio oportuno del derecho de defensa, debido al transcurso del tiempo, la posible pérdida de medios

probatorios, la alteración del recuerdo de los hechos y la disminución de las posibilidades reales de contradicción. En consecuencia, el criterio desarrollado por el Tribunal Constitucional refuerza la necesidad de establecer un límite temporal expreso en el RLGIT como garantía del debido procedimiento administrativo.

3.3. Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional

3.3.1. SPJ-TC 0023-2005-PI/TC

Aquí nos encontramos con una demanda de inconstitucionalidad, la cual fue presentada por la Defensoría del Pueblo contra el tercer y cuarto párrafo del artículo 15 del Código Procesal Constitucional, que regulan las medidas cautelares en procesos de amparo frente a actos administrativos de gobiernos locales y regionales.

En específico, sobre el derecho al debido procedimiento, se indica lo siguiente:

Mediante ambos derechos se persigue garantizar que cuando una persona pretenda la defensa de sus derechos, la solución de un conflicto jurídico o la aclaración de una incertidumbre jurídica sea atendida por un órgano jurisdiccional mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas. Asimismo, estos derechos poseen un contenido complejo (pues se encuentran conformados por un conglomerado de mecanismos que no son fácilmente identificables) que no se limita a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 139.º, el segundo párrafo del artículo 103.º u otras disposiciones de la Constitución, sino también a aquellos derechos que resulten esenciales para que el proceso pueda cumplir con su finalidad y que se deriven del principio–derecho de dignidad de la persona humana (artículo 3.º de la Constitución).

43. En reiterada jurisprudencia, el Tribunal ha precisado que los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria,

constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros). (SPJ-TC 0023, 2005, párr. 42)

Estos fundamentos resultan especialmente relevantes para la presente investigación debido a que amplían el alcance del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva más allá del ámbito estrictamente judicial. En ese sentido, el Tribunal refuerza al reconocer que dichos derechos no solo protegen a las personas frente a actuaciones jurisdiccionales, sino también frente a cualquier actuación estatal que pueda afectar sus derechos, incluyendo expresamente al procedimiento administrativo sancionador.

Asimismo, el Tribunal señala que el debido proceso posee un contenido complejo y dinámico, integrado no únicamente por garantías expresamente previstas en la Constitución, sino también por aquellos mecanismos indispensables para asegurar una protección efectiva de la dignidad y los derechos fundamentales de las personas. Esto implica que el debido procedimiento administrativo no puede reducirse al simple cumplimiento formal de etapas o actos procesales, sino que exige que el procedimiento se desarrolle bajo condiciones reales de razonabilidad, defensa y seguridad jurídica.

En relación con el objeto de la presente tesis, dichos criterios permiten sostener que la ausencia de una delimitación temporal específica entre la emisión del AI y la notificación de la IC no constituye únicamente una omisión procedimental menor, sino una situación capaz de afectar garantías constitucionales vinculadas al debido procedimiento. Ello debido a que la incertidumbre temporal generada por dicha ausencia normativa puede repercutir directamente en el ejercicio oportuno del derecho de defensa y en la finalidad garantista que debe caracterizar a toda actuación sancionadora de la Administración Pública.

3.4. Consideraciones finales

De la jurisprudencia analizada se desprende una posición uniforme respecto de que las garantías del debido proceso resultan plenamente exigibles en los procedimientos administrativos sancionadores, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Tribunal Constitucional han establecido que el ejercicio de la potestad sancionadora estatal debe sujetarse a límites derivados de la legalidad, razonabilidad, derecho de defensa y plazo razonable; lo que trae como resultado que, la Administración no dispone de una potestad ilimitada, sino jurídicamente condicionada por el respeto efectivo de los derechos del administrado.

Asimismo, los pronunciamientos estudiados permiten sostener que el transcurso del tiempo también se encuentra sometido a control jurídico, pues una demora prolongada e injustificada puede constituir por sí misma una afectación del debido procedimiento, especialmente cuando la complejidad del asunto no explica razonablemente la dilación. Por ello, la inexistencia de un plazo expreso entre el AI y la IC no habilita a SUNAFIL a prolongar indefinidamente dicha etapa ni elimina su obligación de actuar con celeridad y dentro de parámetros temporales razonables.

Finalmente, estos criterios respaldan la necesidad de establecer un límite temporal expreso y objetivo para dicha actuación, ya que la incorporación de un plazo no supondría crear una garantía inexistente, sino concretar normativamente las exigencias que la jurisprudencia nacional e interamericana ya reconoce, otorgando certeza al administrado y un parámetro verificable para controlar la actuación de la autoridad. De esta manera, el plazo propuesto permitiría reducir la discrecionalidad temporal y fortalecer la efectividad del debido procedimiento, el derecho de defensa y la seguridad jurídica dentro del procedimiento administrativo sancionador de SUNAFIL

4. Marco Conceptual y Bases Teóricas

4.1. Introducción al Procedimiento Administrativo Sancionador y la importancia de los parámetros temporales

En este apartado se explicará que el PAS no es solo una secuencia de actos, sino una garantía frente al ejercicio del poder sancionador de la Administración, por ende aquí se introduce la idea central que es si el procedimiento tiene etapas, entonces también necesita límites temporales claros.

4.1.1. La potestad sancionadora de la Administración Pública

Aquí se desarrolla qué es la potestad sancionadora administrativa, su diferencia con la potestad penal y por qué debe estar limitada por principios como legalidad, razonabilidad y debido procedimiento.

Para fines del presente trabajo investigativo, es preciso partir del reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración que deriva del ius puniendi del poder general del Estado. (Mora, 2025).

Al respecto se desarrolla lo siguiente:

4.1.2. Naturaleza de la potestad sancionadora administrativa

Por tradición, la Administración Pública ha sido parte del Estado, por tanto, constituye una entidad del Derecho Público y hace suyas las prerrogativas del poder estatal. En virtud de ello, se le permite ejercer la tutela del interés público y satisfacer las necesidades colectivas; no obstante, para que dichas prerrogativas resulten efectivas, la administración debe contar con mecanismos para poder exigir su cumplimiento frente a los particulares. (Rojas Calderón et al., 2021).

Es por ello que el legislador ha otorgado esta potestad a la administración para así imponer sanciones ante las infracciones cometidas y reprimir aquellas conductas que sean contrarias al ordenamiento jurídico. (Rojas Calderón et al., 2021).

Ahora bien, para Merlano la potestad sancionadora es “un poder correspondiente a las autoridades jurisdiccionales, como expresión de la independencia entre las ramas del poder público, siguiendo los postulados afirmados desde el liberalismo clásico.” (Merlano, 2008, p. 345).

Lo que quiere decir que la naturaleza de la potestad sancionadora es la punición administrativa, pues es una manifestación del ius puniendi aplicable ante las infracciones al ordenamiento jurídico, pero este debe ejercerse bajo ciertos parámetros legales, en especial, al margen del debido procedimiento y los principios que lo circunscriben.

4.1.3. Límites de la potestad sancionadora

Luego de reconocer que la administración pública tiene la facultad de sancionar, ahora es preciso mencionar que esta se encuentra limitada y debidamente regulada, para así evitar cualquier tipo de actuación discrecional o arbitraria.

Ello responde a la exigencia de proteger los derechos fundamentales del administrado y guardar relación con la finalidad garantista que debe orientar la actuación administrativa conforme a la Constitución, la ley general y normativa especializada. (Guzman, 2013).

Así también, se dice que las potestades sancionadoras deben encontrarse estrictamente limitadas mediante principios y reglas claras, pues las sanciones administrativas pueden afectar gravemente derechos fundamentales de los administrados. (Roman, 2011).

Ahora bien, en el contexto jurídico peruano, la LPAG ha marcado un hito importante al establecer un cuerpo normativo destinado a uniformizar la regulación y aplicación de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Complementariamente, en los últimos años, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha fortalecido dicha regulación mediante la reinterpretación constitucional de los principales principios y garantías reconocidos en la LPAG, otorgándoles mayor relevancia dentro del ejercicio de la función administrativa. (Danós, 2018).

En consecuencia, los principios constituyen parámetros generales de obligatorio cumplimiento en todo procedimiento administrativo sancionador.

4.1.4. Actividad sancionadora

La actividad sancionadora de la Administración Pública es la manifestación de la potestad sancionadora, es decir que, a través de ella es que se puede denotar el incumplimiento de normas y por tanto se puede imponer sanciones a través del procedimiento sancionador. (Amoedo-Souto, 2025).

4.2. El Procedimiento Administrativo Sancionador

4.2.1. Definición doctrinaria del PAS

Según Guzmán Napurí (2013), el PAS permite que la Administración Pública ejerza su potestad sancionadora frente a los administrados que incurran en conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento jurídico y, como consecuencia de ello, la autoridad administrativa puede imponer sanciones que generan efectos desfavorables o restrictivos para el administrado.

Asimismo, Causillas-Aguilar (2015) define al PAS como un mecanismo destinado a garantizar la protección de los derechos de todo administrado y, a la vez, coadyuva a que la Autoridad Administrativa satisfaga de manera oportuna y eficaz los intereses generales mediante las decisiones y actuaciones que tome.

Por otro lado, Alarcón Sotomayor (2010) propone una definición distinta, pues para él, el PAS es el conjunto de actuaciones, etapas y decisiones destinadas a determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción y, de ser el caso, la imposición de la correspondiente sanción. Asimismo, sostiene que el procedimiento constituye una garantía fundamental para el administrado frente al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, pues obliga a la Administración a respetar los derechos fundamentales y las garantías inherentes al debido procedimiento.

Por último, para Barnes (2011), desde una concepción amplia, este constituye una institución esencial y transversal del Derecho Administrativo, debido a que regula la forma en que la Administración ejercerá sus funciones frente a los administrados y amplía en que su importancia trasciende al ámbito estrictamente jurídico, ya que incide directamente en las relaciones cotidianas entre los particulares y el Estado.

4.2.2. Finalidad del PAS

La finalidad del procedimiento sancionador, tal como indica Obiol (2018) es la de corregir y sancionar a aquellos administrados que incumplen disposiciones legales de carácter administrativo o realizan conductas tipificadas como infracciones dentro del ámbito público. En ese sentido, constituye el mecanismo mediante el cual la Administración ejerce su potestad sancionadora frente a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico, imponiendo las consecuencias previstas normativamente.

Asimismo, la aplicación de una sanción exige que la conducta atribuida al administrado se adecúe expresamente al supuesto establecido en la norma, en observancia del principio de legalidad, el cual garantiza que ninguna persona pueda ser sancionada por actos no previamente previstos como infracciones por el ordenamiento jurídico. (Obiol, 2018).

4.2.3. El PAS como garantía del administrado

Ahora bien, así como se ha reconocido la potestad de investigar y sancionar infracciones administrativas, resulta igualmente importante desarrollar la responsabilidad que le corresponde en el ejercicio de dicha facultad; pues en efecto, el poder sancionador no puede entenderse como una atribución absoluta, sino como una potestad sometida a garantías que obligan a la Administración a respetar los derechos fundamentales de los administrados.

Pero ¿Qué ocurre cuando el Estado, excede los límites de sus competencias y termina afectando los derechos de los administrados y les ocasiona perjuicios? Pues el derecho administrativo cuenta con mecanismos impugnatorios y de revisión que restablece la situación afectada. (Casal & Zerpa Morloy, 2007).

4.2.4. La infracción administrativa

Después de haber desarrollado el PAS, ahora resulta importante estudiar el supuesto que lo activa, esto es, la infracción administrativa.

4.2.4.1. Diferencia entre infracción administrativa y delito

En primer orden, es importante diferenciar la infracción administrativa del delito penal porque si bien ambos surgen del ius puniendi, con mayor razón se debe delimitar la competencia de la Administración frente al Poder Judicial. Además porque, aunque el PAS no impone penas penales, sí debe respetar garantías de obligatorio cumplimiento, tal como en el derecho penal.

Al respecto Merlano (2008) desarrolla ambas instituciones como manifestaciones del derecho punitivo estatal, que comparten estructura y principios, pero se diferencian en su ámbito de aplicación y forma de sancionar.

Al respecto se desarrollan de manera gráfica las principales diferencias:

Tabla 1

Comparativa gráfica entre el derecho penal y el administrativo

	Derecho Penal	Derecho Administrativo
Aspecto	Delito (Derecho Penal)	Infracción Administrativa (Derecho Administrativo Sancionador)
Naturaleza	Conducta prohibida por la ley penal	Conducta contraria a normas administrativas
Fundamento	Poder punitivo del Estado, regulado en el Código Penal	Poder punitivo del Estado, regulado en normas administrativas dispersas
Elementos	Tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad	Tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad (reconocidos por doctrina y jurisprudencia)
Principios aplicables	Legalidad, debido proceso, presunción de inocencia	Los mismos principios, aplicados por analogía

Analogía	Prohibida in pejus (en perjuicio), permitida in bonam partem (en beneficio)	Igual: se admite analogía favorable al administrado, prohibida la desfavorable
Eximentes de responsabilidad	Reguladas expresamente en el Código Penal	Pueden aplicarse por analogía desde el derecho penal
Consecuencias	Pena privativa de libertad, multa, otras sanciones penales	Multas, clausuras, suspensión de actividades, sanciones administrativas

4.2.4.2. Concepto de infracción administrativa

Una vez definidas las diferencias entre la infracción administrativa con la penal, se procederá a analizar su definición como tal, de los siguientes autores:

Según García de Enterría y Fernández, la sanción administrativa constituye “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 de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa, (...)” (García de Enterría & Fernández, 2022, p. 234).

Asimismo, Bermejo Vera la hace entender como:

“Una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita (...) algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque

se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos. (p. 81).

Por último, María Lourdes Ramírez, concretamente dice que “es la herramienta con que cuenta la Administración para sancionar a los administrados en tanto su conducta se encuentre descrita en una infracción administrativa.” (Ramírez, 2007, p. 272).

Por tanto, la sanción administrativa es el medio por el cual la administración acciona ante la inconducta del administrado, frente a la normativa aplicable.

4.2.4.3. Tipicidad en materia sancionadora

Dicho lo anterior, resulta importante establecer que toda infracción administrativa debe cumplir con los parámetros de la tipicidad, para así garantizar la seguridad jurídica y evitar arbitrariedades.

El principio de tipicidad en la LPAG constituye un pilar esencial de la potestad sancionadora administrativa, pues garantiza que las infracciones estén previamente definidas en normas con rango de ley, impidiendo que la Administración cree obligaciones nuevas o sancione conductas por analogía o interpretación extensiva. Su alcance asegura seguridad jurídica, delimita la colaboración reglamentaria únicamente a la precisión o graduación de infracciones ya previstas, y evita la duplicidad sancionadora frente a delitos penales o infracciones administrativas idénticas. En suma, este principio protege al ciudadano frente a la arbitrariedad y refuerza la legitimidad del sistema sancionador al exigir claridad, legalidad y proporcionalidad en la tipificación de las conductas reprochables. (Rojas, 2020).

4.2.5. El PAS en materia inspectivo laboral

4.2.5.1. Antecedentes

Tal como nos explican Saco y Campos, la creación de la SUNAFIL en 2013, representó un intento de reformar el sistema de inspección laboral en el Perú, ya que antes de su existencia, el modelo estaba marcado por la falta de recursos, la escasez de inspectores y la dispersión de criterios entre regiones, lo que generaba poca eficacia en la fiscalización; y, con la Ley 29981 se logra establecer un organismo especializado con competencias nacionales, encargado de supervisar el cumplimiento de las normas sociolaborales, imponer sanciones y ejecutar coactivamente las multas. (Saco y Campos, 2013).

Asimismo, la novedad más relevante fue la incorporación del Tribunal de Fiscalización Laboral, que actúa como última instancia administrativa y genera precedentes obligatorios, aportando uniformidad y seguridad jurídica. (Saco y Campos, 2013).

Ahora bien, los autores subrayan que la Subintendencia enfrenta retos estructurales, tales como la insuficiencia de personal técnico, el riesgo de interferencia política en regiones y la dificultad de abarcar al sector informal, pero aunque el endurecimiento de sanciones puede incentivar la formalidad en empresas ya establecidas, no garantiza un impacto real en la informalidad laboral. (Saco y Campos, 2013).

En síntesis, la SUNAFIL constituye un avance institucional importante, con mayores herramientas legales y administrativas para fiscalizar, pero su éxito depende de la consolidación de recursos humanos y técnicos que permitan superar las limitaciones históricas del sistema de inspección laboral peruano.

4.2.5.2. Sistema de Inspección del Trabajo

Como se ha mencionado anteriormente, la definición más exacta se encuentra en el artículo primero de la LGIT, el cual es el servicio público que hace uso de un modelo integrado, polivalente y único, que abarca un conjunto de servicios públicos y órganos estructurados mediante mecanismos y un orden jurídico que va a lograr una exitosa fiscalización frente a materias tales como seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, colocación, formación para el trabajo y promoción del empleo, migración, seguridad social, entre otras. (Ramírez, pp. 161-162).

4.2.5.2.1. Teorías relacionadas con el Sistema de Inspección del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2006) desarrolla la teoría del deber de protección al trabajador mediante la inspección, según la cual la inspección laboral cumple una función esencial para garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación laboral, prevenir conflictos y promover condiciones adecuadas de trabajo, contribuyendo además a mejorar la productividad y el bienestar general.

La teoría de la disuasión, desarrollada por Becker y analizada por Bensusán (2009), sostiene que el cumplimiento de las normas laborales se encuentra estrechamente vinculado a la probabilidad de detección y sanción de las conductas infractoras; por lo que desde esta perspectiva, el temor a la imposición de sanciones constituye el principal mecanismo para incentivar el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de los empleadores.

De igual manera, la teoría del cumplimiento negociado o pedagógico, recogida por Hawkins y citada por Bensusán (2009), destaca la importancia de otorgar al inspector cierto margen de apreciación para evaluar las circunstancias particulares de cada caso, flexibilidad que permite adoptar soluciones más adecuadas a la realidad de los empleadores y trabajadores,

privilegiando en determinados supuestos la corrección de incumplimientos antes que la imposición inmediata de sanciones.

Estas teorías permiten concluir en que la actividad inspectiva del Estado no tiene una única finalidad de sanción y represión; por el contrario, tiene un fin preventivo, garantista y protector de los derechos laborales.

También se confirma que este ejercicio de la potestad de la administración debe regirse bajo límites y evitar actuaciones arbitrarias, asegurando el respeto del debido procedimiento.

4.2.5.3. Etapas del PAS llevado por SUNAFIL

Al respecto Espinoza, desarrolla de la manera mucho más objetiva que, el Procedimiento Inspectivo Laboral se encuentra estructurado en tres grandes etapas, esto es, las actuaciones inspectivas, el procedimiento sancionador y el procedimiento recursivo, las cuales de desarrollan conforme a reglas y plazos. (Espinoza, 2018).

La primera etapa correspondiente a las actuaciones inspectivas, cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Durante esta fase, la autoridad inspectiva realiza diligencias de investigación mediante visitas de inspección, comparecencias, comprobación de datos o requerimientos de información y, una vez culminadas las actuaciones, el inspector emite recomendaciones, medidas de requerimiento o, de advertir la existencia de infracciones, extender el AI que dará origen al PAS. (Espinoza, 2018).

La segunda etapa se trata del PAS, el cual se divide en una fase instructora y una fase sancionadora. La fase instructora se inicia a mérito del AI y comprende la notificación de la IC, la presentación de descargos y la emisión del Informe Final de Instrucción. Posteriormente,

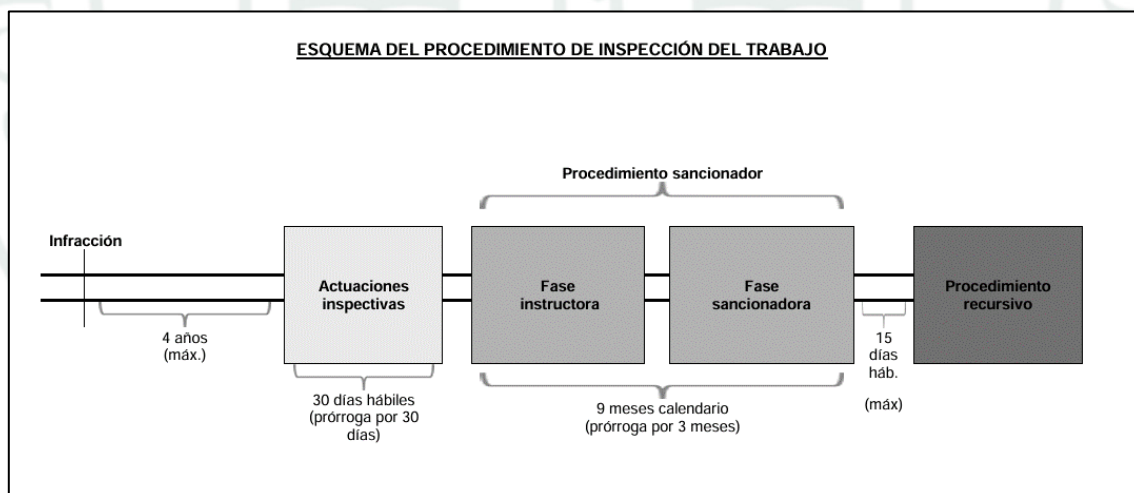
en la fase sancionadora, la autoridad competente evalúa lo actuado y emite la resolución que impone la sanción o dispone el archivo del procedimiento. (Espinoza, 2018).

Finalmente, el procedimiento recursivo permite al administrado cuestionar las decisiones adoptadas mediante los recursos administrativos correspondientes, garantizando así el derecho de defensa y la pluralidad de instancia. (Espinoza, 2018).

Para efectos de la presente investigación, adquiere especial relevancia la transición existente entre la culminación de las actuaciones inspectivas, materializada en el AI, y el inicio de la fase instructora mediante la notificación de la IC, pues es precisamente en este intervalo donde se advierte la ausencia de un plazo normativo expreso que delimite temporalmente la actuación de la Administración.

Imagen 1

Esquema del procedimiento de inspección del Trabajo



Nota. Tomado de *Etapas y plazos del procedimiento de inspección del trabajo*, por F. Espinoza Laureano, 2018, *Boletín Informativo Laboral*, N.º 81, p. 8.

4.2.6. El Acta de Infracción

Una vez desarrollada las implicancias de la etapa inspectiva y ulterior inicio del procedimiento sancionador, es necesario definir los actos administrativos emitidos por la Autoridad al finalizar cada etapa, en este apartado se desarrollará lo correspondiente al AI emitida al finalizar la etapa inspectiva.

4.2.6.1. Concepto del Acta de Infracción

El AI constituye el documento mediante el cual se formalizan los hechos constatados por la Autoridad Inspectiva cuando se verifica una presunta vulneración a la normativa sociolaboral o de la labor inspectiva, su emisión marca la culminación de las actuaciones inspectivas y sirve de sustento para el eventual inicio del PAS, generando para el sujeto inspeccionado la posibilidad de ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de descargos y medios probatorios.

Asimismo, conforme a la LGIT, los hechos consignados en el AI gozan de presunción de veracidad respecto de aquellos hechos directamente constatados por el inspector de trabajo en el ejercicio de sus funciones. No obstante, dicha presunción admite prueba en contrario, por lo que el administrado conserva la facultad de cuestionar y desvirtuar los hechos atribuidos dentro del procedimiento. (Toyama y Neyra, 2011).

4.2.6.2. Contenido del Acta de Infracción

Toyama y Neyra (2011) señalan que el AI debe contener determinados elementos mínimos que permitan identificar adecuadamente los hechos materia de fiscalización y sustentar el eventual inicio del PAS. Entre sus principales componentes se encuentran los datos de identificación del sujeto inspeccionado, la referencia de la orden de inspección, la

descripción detallada de los hechos constatados, la identificación de las normas presuntamente vulneradas, la calificación de la infracción, la propuesta de sanción correspondiente y la firma del inspector actuante.

Entonces, la importancia de estos elementos radica en que permiten delimitar el objeto del futuro procedimiento sancionador, garantizando que el administrado conozca de manera precisa los hechos que se le atribuyen y pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa. Asimismo, el AI constituye el principal sustento para el inicio de la fase instructora, razón por la cual su contenido debe observar estrictamente los requisitos establecidos por la normativa vigente.

Cabe mencionar que, el AI no solo representa el resultado de las actuaciones inspectivas, sino que también constituye el punto de conexión entre la actividad de fiscalización y el PAS, adquiriendo especial relevancia para la presente investigación debido a que es a partir de su emisión que surge la necesidad de determinar un plazo razonable para la notificación de la IC.

4.2.6.3. Valor probatorio del Acta de Infracción

Ahora bien, habiendo definido los alcances principales del AI, es importante saber que, además constituye el punto de partida del sustento probatorio para el inicio de la fase instructora, por lo que determinar el alcance de la presunción que ampara los hechos constatados por la autoridad inspectiva resulta fundamental para evaluar el equilibrio que debe existir entre las facultades de fiscalización de la Administración y los derechos de defensa del administrado.

Toyama y Neyra señalan que, la normativa inspectiva reconoce que los hechos constatados por los inspectores de trabajo y consignados en las Actas de Infracción gozan de una presunción de certeza, lo que significa que los hechos verificados directamente por la autoridad inspectiva constituyen un elemento probatorio relevante para la determinación de

una eventual responsabilidad administrativa; sin embargo, dicha presunción no tiene carácter absoluto, pues admite prueba en contrario y debe coexistir con las garantías que integran el debido procedimiento administrativo.

En ese sentido, el AI no constituye por sí misma una decisión definitiva ni una declaración firme de responsabilidad, sino un documento que recoge los resultados de la actividad inspectiva y sirve de sustento para el eventual inicio del PAS. Por ello, el administrado conserva plenamente su derecho a cuestionar los hechos imputados, presentar descargos y ofrecer los medios probatorios pertinentes para desvirtuar las conclusiones contenidas en el acta. (Toyama & Neyra, 2011).

Esta precisión resulta especialmente relevante para la presente investigación, debido a que la presunción de certeza únicamente puede operar de manera legítima cuando el administrado cuenta con una oportunidad real y efectiva para ejercer su derecho de defensa. De poco serviría reconocer la posibilidad de cuestionar los hechos contenidos en el AI si la Administración pudiera diferir indefinidamente el inicio formal del procedimiento sancionador mediante la notificación de la IC.

Por ello, la ausencia de un plazo expreso entre la emisión del AI y la notificación de la IC genera una tensión con las garantías del debido procedimiento, pues permite que el administrado permanezca durante un tiempo indeterminado bajo una imputación potencial sin poder activar formalmente los mecanismos de defensa previstos por la normativa.

En consecuencia, la efectividad de la presunción de inocencia, del derecho de defensa y del plazo razonable exige que la transición entre ambas actuaciones se encuentre sometida a límites temporales claros y predecibles.

4.2.7. La Imputación de Cargos

4.2.7.1. Concepto de Imputación de Cargos

Para Murgas (2025) El PAS en materia laboral se inicia de oficio mediante la notificación de la IC, la cual se sustenta en los hechos previamente consignados en un AI y es a través de este mecanismo que se comunica al administrado la presunta comisión de una infracción y se le brinda la oportunidad de ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de descargos y medios probatorios. Conforme a la LGIT, su Reglamento y la LPAG, este procedimiento se desarrolla en una fase instructora y una fase sancionadora.

Asimismo, el procedimiento comprende un conjunto de actuaciones orientadas a determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Su finalidad es garantizar que la potestad sancionadora de la Administración se ejerza dentro de un marco de legalidad y respeto a los derechos de los administrados, permitiendo la investigación de los hechos, la valoración de las pruebas y la emisión de una decisión debidamente motivada. (Murgas, 2025)

4.2.7.2. La Imputación de Cargos como carácter oficioso del PAS

Al respecto el Ministerio de Justicia (2011) señala que el PAS se caracteriza por iniciarse siempre de oficio, es decir, por decisión de la propia Administración en ejercicio de su potestad sancionadora. Dicho inicio puede producirse por iniciativa de la autoridad competente, por disposición de un órgano superior, a partir de una petición formulada por otra entidad o como consecuencia de una denuncia presentada por un particular.

Una vez determinada la procedencia del inicio del procedimiento, la autoridad competente debe emitir la correspondiente IC y notificarla válidamente al administrado,

garantizando así el ejercicio de su derecho de defensa mediante la presentación de descargos y medios probatorios. Asimismo, el carácter oficioso del procedimiento faculta a la Administración a dirigir e impulsar todas las actuaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo la recopilación de información, la actuación de pruebas y la realización de las diligencias que resulten pertinentes para la determinación de la verdad material. Ministerio de Justicia (2011).

En consecuencia, el inicio de oficio del procedimiento constituye una manifestación del principio de oficialidad, conforme al cual corresponde a la Administración impulsar y conducir el procedimiento, incluso cuando este tenga origen en una denuncia de terceros, con la finalidad de tutelar el interés público y garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Ministerio de Justicia (2011)

4.2.7.3. Efectos jurídicos de la Imputación de Cargos

De igual forma, el Ministerio de Justicia (2011) indica que el inicio del PAS se produce con la notificación de la IC al administrado, por ende, este documento debe contener una descripción precisa de los hechos atribuidos, la identificación de las infracciones presuntamente cometidas, las posibles sanciones aplicables, la autoridad competente para resolver el procedimiento y la norma que le atribuye dicha competencia. Asimismo, puede incorporar medidas provisionales cuando estas resulten necesarias para garantizar la eficacia de la actuación administrativa.

De igual manera, la IC debe informar al administrado sobre su derecho a presentar descargos y ofrecer medios probatorios dentro del plazo legalmente establecido. Es más, la correcta notificación de este acto reviste especial importancia, ya que permite al administrado conocer formalmente los cargos formulados en su contra y ejercer adecuadamente su derecho

de defensa, incluyendo la posibilidad de cuestionar aspectos como la prescripción de las infracciones imputadas. Ministerio de Justicia (2011)

Una vez vencido el plazo otorgado para la presentación de descargos, corresponde a la autoridad instructora realizar las actuaciones complementarias que considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos, tales como la recopilación de información adicional, la valoración de pruebas y cualquier otra diligencia orientada a determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa. (Ministerio de Justicia, 2011)

4.2.7.4. Importancia de la Imputación de Cargos para la presente investigación

No obstante, la regulación vigente del procedimiento administrativo sancionador no establece un plazo expreso entre la emisión del AI y la notificación de la IC dentro de la fase instructora. Como consecuencia, en la práctica se presentan situaciones en las que la imputación es notificada varios meses después de emitida el acta, generando incertidumbre tanto para el administrado como para los trabajadores involucrados, quienes recién en dicha etapa pueden tomar conocimiento formal de los resultados de la actividad inspectiva.

Con el propósito de evidenciar esta problemática, se solicitó información pública a la SUNAFIL mediante la Hoja de Ruta N.º 11457-2024, requiriéndose el detalle de los reclamos registrados en el Libro de Reclamaciones de la Intendencia de Lima Metropolitana entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021. Como respuesta, la entidad remitió un reporte que contenía un total de 926 reclamos presentados durante dicho periodo.

A partir de esta información, se seleccionó una muestra aleatoria de 309 reclamos, identificándose que 108 de ellos, equivalentes al 34.9 %, estaban relacionados con la demora en la comunicación de los resultados de las actuaciones inspectivas o del procedimiento sancionador. Entre las observaciones registradas se encontraban reclamos vinculados a la

demora en la remisión del AI, la falta de notificación de la IC o la ausencia de información sobre el estado del procedimiento.

Estos resultados permiten advertir que la falta de parámetros temporales claros entre la etapa inspectiva y la fase instructora no solo genera incertidumbre jurídica, sino también una percepción de ineficiencia administrativa por parte de los usuarios del Sistema de Inspección del Trabajo.

4.2.8. El Debido Procedimiento Administrativo Sancionador

4.2.8.1. Concepto de debido procedimiento

El debido procedimiento constituye una garantía dual para el administrado, es decir que, por una parte, desde una dimensión formal, exige el cumplimiento de todas las etapas y actuaciones previstas por la normativa para la emisión de una decisión válida. Por otra, desde una dimensión material, asegura que el administrado pueda ejercer efectivamente sus derechos y que las decisiones administrativas sean adoptadas de manera objetiva, proporcional y respetuosa de los principios constitucionales. En consecuencia, estas garantías resultan plenamente aplicables al PAS, donde la Administración ejerce una potestad que puede afectar significativamente la esfera jurídica de los administrados. (Rojas, 2011)

El debido procedimiento constituye un derecho fundamental de contenido complejo, en la medida en que su eficacia depende de la observancia conjunta de un conjunto de garantías procedimentales destinadas a proteger al administrado frente al ejercicio de la potestad pública. En tal sentido, comprende derechos como el acceso a un procedimiento legalmente predeterminado, el derecho de defensa, la contradicción, la actuación y valoración de los medios probatorios, la impugnación de las decisiones administrativas y la obtención de resoluciones debidamente motivadas, los cuales, en su conjunto, aseguran que la actuación

administrativa se desarrolle dentro de parámetros de legalidad, razonabilidad y justicia (Guzmán Napurí, 2013).

Por último, para Cesar Arrollo el debido proceso constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal y contenido amplio, cuya finalidad es garantizar que toda controversia sometida a la decisión de una autoridad sea resuelta mediante un procedimiento justo y respetuoso de las garantías fundamentales. Además, se trata de un derecho de carácter complejo, ya que integra un conjunto de garantías tanto formales como materiales orientadas a proteger a las personas frente al ejercicio del poder público. (Landa, 2012).

Asimismo, nos dice que el ámbito de aplicación del debido proceso no se limita a la función jurisdiccional, sino que su contenido se proyecta sobre cualquier procedimiento en el que una autoridad pueda adoptar decisiones que incidan en la esfera jurídica de las personas, comprendiendo, entre otros, el procedimiento administrativo. En este contexto, el debido procedimiento administrativo exige que las actuaciones de la Administración respeten las etapas, los plazos y las garantías previstas por el ordenamiento jurídico, con el propósito de asegurar decisiones objetivas, razonables y compatibles con los derechos fundamentales de los administrados. (Landa, 2012).

4.2.8.2. Naturaleza de debido procedimiento administrativo

La naturaleza jurídica del debido proceso tiene una larga trayectoria y se reconoce como un derecho fundamental del ser humano, tanto en la doctrina como en diversas sentencias constitucionales. En el Perú, recién con la Constitución de 1993 se lo regula expresamente como uno de los principios de la función jurisdiccional. Sin embargo, su origen normativo nacional se remonta a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1992, que en su artículo 7 lo estableció como una garantía de la tutela jurisdiccional. Posteriormente, el Código Procesal

Civil de 1992 lo incluyó como parte del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Finalmente, con la Ley N.º 28237, Código Procesal Constitucional de 2004, el debido proceso se consolidó como un derecho protegido, vinculado a la libertad individual y aplicable frente a resoluciones judiciales firmes que vulneren la tutela procesal efectiva, abarcando tanto el acceso a la justicia como el respeto al debido proceso. No obstante, el debido procedimiento administrativo aún no cuenta con un reconocimiento constitucional explícito. (Causillas, 2015)

4.2.8.3. Dimensiones del debido procedimiento

Antes de desarrollar los derechos comprendidos en el debido procedimiento, resulta necesario distinguir sus dimensiones tanto formal, como material. ya que ambas cumplen funciones complementarias en la protección de los derechos del administrado. Mientras la dimensión formal asegura que la actuación administrativa respete las etapas, requisitos y garantías procedimentales previstas por el ordenamiento jurídico, la dimensión material exige que las decisiones adoptadas sean razonables, proporcionales y debidamente motivadas.

Al respecto Juana Terrazos desarrolla lo siguiente

a. Dimensión formal del debido procedimiento

La dimensión formal del debido procedimiento comprende el conjunto de garantías procesales que deben observarse durante la tramitación de todo procedimiento en el que puedan verse afectados los derechos de una persona. Su finalidad consiste en asegurar que la actuación de la autoridad se desarrolle conforme a las reglas previamente establecidas por el ordenamiento jurídico, evitando actuaciones arbitrarias o irregulares que puedan afectar el ejercicio del derecho de defensa. (Terrazos, 2004)

Desde esta perspectiva, el debido procedimiento exige que el administrado tenga la posibilidad real de conocer los cargos formulados en su contra, presentar alegaciones, ofrecer

y actuar medios probatorios, contradecir las pruebas incorporadas al procedimiento, impugnar las decisiones adoptadas y obtener una resolución emitida por una autoridad competente, imparcial y debidamente motivada. Estas garantías no constituyen simples formalidades, sino requisitos indispensables para que la decisión administrativa sea jurídicamente válida y compatible con los principios de justicia, igualdad y seguridad jurídica.

En ese sentido, Hoyos sostiene que el debido proceso, en su dimensión formal, constituye una institución instrumental destinada a garantizar que toda persona sea oída dentro de un procedimiento previamente establecido por la ley, sin dilaciones injustificadas, ante una autoridad competente e imparcial, contando con la posibilidad de ejercer plenamente su derecho de defensa, ofrecer y controvertir pruebas, así como impugnar las decisiones que se adopten. En consecuencia, esta dimensión garantiza que el procedimiento administrativo se desarrolle respetando las formas esenciales previstas por el ordenamiento jurídico y preservando el equilibrio entre las potestades de la Administración y los derechos del administrado.

b. Dimensión material del debido procedimiento

La dimensión material del debido procedimiento trasciende el cumplimiento de las formalidades procesales y se proyecta sobre el contenido de la decisión administrativa. En tal sentido, no basta con que la Administración respete las etapas previstas por la ley, sino que las decisiones adoptadas deben encontrarse debidamente justificadas, responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y ser compatibles con los derechos fundamentales y los principios constitucionales.

Bajo esta dimensión, toda actuación administrativa debe perseguir un fin legítimo y emplear medios idóneos, necesarios y proporcionales para alcanzarlo, proscribiendo cualquier decisión arbitraria o carente de fundamento objetivo. Ello implica que la autoridad no solo debe

actuar conforme a la legalidad, sino también motivar adecuadamente sus decisiones, valorar objetivamente los medios probatorios y justificar que la medida adoptada resulta adecuada para la protección del interés público sin imponer restricciones innecesarias a los derechos de los administrados.

En consecuencia, la dimensión material del debido procedimiento se erige como un mecanismo de control de la actuación administrativa, orientado a garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora responda a criterios de justicia, razonabilidad y proporcionalidad, evitando que el cumplimiento meramente formal del procedimiento sirva para legitimar decisiones arbitrarias o desprovistas de suficiente sustento jurídico.

4.2.8.4. Derechos comprendidos en el debido procedimiento

El derecho al debido proceso constituye un derecho fundamental de naturaleza compleja, en tanto se encuentra integrado por un conjunto de garantías y derechos esenciales destinados a proteger a las personas frente a actuaciones arbitrarias; en ese sentido, su finalidad es asegurar que toda actuación estatal o de particulares que pueda afectar derechos se desarrolle dentro de un procedimiento previamente establecido, respetando las garantías mínimas necesarias para evitar que la ausencia o insuficiencia de un procedimiento adecuado menoscabe los derechos constitucionales de los administrados.

Si bien la doctrina no mantiene una posición uniforme respecto del contenido del debido proceso, sí existe consenso en torno a un conjunto de garantías mínimas que resultan indispensables para su observancia.

Por ello, Edwards sostiene que, conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos, el debido proceso comprende esencialmente el derecho a ser juzgado por una autoridad competente o juez natural, el derecho a ser oído, el derecho a que el

procedimiento se desarrolle dentro de un plazo razonable, el derecho a la publicidad del proceso y la prohibición de ser juzgado dos veces por los mismos hechos (Edwards, citado en Román Cordero, 2014).

En la misma línea, Evans de la Cuadra señala que un procedimiento justo y racional —expresión equivalente al debido proceso— debe garantizar, como mínimo, la notificación y audiencia del afectado, la posibilidad de ofrecer, actuar y controvertir los medios probatorios, la emisión de una decisión dentro de un plazo razonable, la intervención de una autoridad imparcial y objetiva, así como el acceso a un mecanismo de revisión por un órgano superior que también actúe con imparcialidad (Evans de la Cuadra, citado en Román Cordero, año).

De las posiciones doctrinales expuestas se advierte que el debido procedimiento no se reduce al cumplimiento de formalidades procesales, sino que constituye un sistema integral de garantías destinado a asegurar que toda actuación estatal se desarrolle con respeto al derecho de defensa, la igualdad de las partes, la imparcialidad de la autoridad, el plazo razonable y la motivación de las decisiones. Estas garantías adquieren especial relevancia en el PAS, donde el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado exige una estricta observancia de los derechos fundamentales del administrado. (cabezas, 2014)

Para Javier Armas (2023) el debido proceso se caracteriza por ser un derecho singular y complejo por lo que se debe conformar y fundamentar en una serie de principios y derechos tales como el derecho al acceso a la justicia; el derecho y principio de igualdad; derecho a una justicia pronta y cumplida; el principio de legalidad; el derecho de defensa; y, el principio de juez regular o natural. No obstante, el verdadero desafío no reside en su reconocimiento legal, sino en su aplicación efectiva por parte de las autoridades encargadas de conducir los procedimientos.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que las garantías circunscritas en el debido procedimiento pertinentes al presente trabajo y que serán desarrolladas son las siguientes:

4.2.8.4.1. El derecho de defensa

Tal como citan Díaz et al. (2020), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Ruano Torres vs. El Salvador, sostuvo que: "El derecho a la defensa es el núcleo del debido proceso, obliga a los Estados a tratar a los procesados como verdaderos sujetos de derechos, inicia desde que la persona es investigada hasta la completa culminación del proceso" (como se citó en Díaz et al., 2020, p. 524).

Ahora bien, Otarola Peñaranda sostiene que este constituye una garantía fundamental integrada por diversas facultades que permiten al administrado ejercer una defensa efectiva frente a cualquier actuación estatal. Entre ellas se encuentran el derecho a ser informado de manera previa y detallada de los hechos o cargos que se le atribuyen; el derecho a contar con la asistencia de un abogado de su elección; el derecho a que el procedimiento se desarrolle en condiciones de igualdad entre las partes; el derecho a intervenir en todas las etapas del procedimiento; el derecho a ofrecer y actuar los medios probatorios que considere pertinentes, incluyendo la declaración de testigos; el derecho a impugnar las decisiones que le resulten desfavorables mediante los recursos previstos por el ordenamiento jurídico; y el derecho a no autoincriminarse, pudiendo guardar silencio sin que ello genere consecuencias adversas (Otarola, 2013).

En esa misma línea, Polo Palacios, confirma que el derecho a la defensa agrupa un conjunto de garantías que facultan al administrado a oponerse a imputaciones en su contra. Asimismo, indica que este ejercicio no se encuentra limitado a una sola etapa del procedimiento, por el contrario, debe garantizarse que en todo momento se permita intervenir en todas las actuaciones relevantes. (Polo, 2019)

Además, se hace énfasis en el tiempo suficiente como otra garantía que el derecho a la defensa debe exigir, ya que todo administrado debe tener un tiempo suficiente y razonable para conocer los hechos atribuidos, así como examinar los medios probatorios existentes y preparar adecuadamente una estrategia de defensa. Contrario sensu, una demora en la comunicación de cargos impide una real defensa y participación efectiva en el procedimiento, limitando la posibilidad de recabar pruebas efectivas en el tiempo, formular alegaciones y desvirtuar imputaciones en tiempo actualizado. (Polo, 2019)

Por tanto, en el marco del PAS, el derecho de defensa solo puede ejercerse de manera plena cuando el administrado conoce oportunamente los hechos que se le atribuyen y dispone de un tiempo razonable para preparar sus descargos y ofrecer medios probatorios; en consecuencia, la demora injustificada entre la emisión del AI y la notificación de la IC compromete la efectividad de esta garantía, al postergar el momento a partir del cual el administrado toma conocimiento formal de los cargos formulados en su contra, prolongando un estado de incertidumbre jurídica e impidiendo que su defensa se ejerza de forma inmediata y en estrecha proximidad con los hechos investigados.

Por ello, el derecho de defensa constituye una garantía esencial para el análisis del problema planteado en la presente investigación, pues permite evaluar si la ausencia de un parámetro temporal expreso resulta compatible con las exigencias del debido procedimiento administrativo.

4.2.8.4.2. Derecho al plazo razonable

Para Landa, el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable constituye una garantía inherente al debido procedimiento, orientada a preservar la dignidad humana, la seguridad jurídica y la tutela efectiva de los derechos, en otras palabras, su propósito es impedir que los administrados permanezcan indefinidamente sujetos a un procedimiento sin conocer

oportunamente la definición de su situación jurídica, ya sea respecto del reconocimiento de un derecho o de la determinación de una eventual responsabilidad. De esta manera, exige que la Administración impulse y concluya los procedimientos dentro de un tiempo razonable, evitando dilaciones injustificadas que prolonguen la incertidumbre y limiten el ejercicio efectivo de las garantías procesales. (Landa, 2012)

Por otro lado, para Contreras, el derecho a que el proceso culmine en un plazo razonable, depende de cada caso en particular y se deben utilizar distintos criterios para determinar esta vulneración; es decir, se refiere a la complejidad del problema, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades y la afectación generada del interesado. (Contreras, 2023)

Por ultimo Alexy define al derecho al plazo razonable como la imposición a la autoridad del deber de desarrollar el procedimiento con la máxima diligencia, optimizando cada una de las actuaciones necesarias para su pronta conclusión; es decir que, quien ejerce la potestad de resolver debe orientar su actuación hacia la emisión de decisiones en el menor tiempo posible, pues una justicia tardía no es justicia, ya que pierde eficacia y compromete la finalidad misma del debido procedimiento. (Alexy, 2003)

a. Los plazos en el procedimiento administrativo sancionador

Una vez entendida la dimensión del derecho al plazo razonable, es preciso desarrollar al plazo en sí mismo.

En primer orden, para la Real Academia Española el plazo es el “m. Término o tiempo señalado para algo”.

Para Beato Espejo (1997), el plazo significa el espacio de tiempo enmarcado en días, meses o años dentro del cual el interesado puede elegir el momento de llevar a cabo una actuación.

Por otra parte, Saavedra (2024) precisa que el plazo legal es aquel período de tiempo expresamente fijado por la norma dentro del cual debe desarrollarse un procedimiento administrativo o realizarse una actuación específica. Dicho plazo posee cuatro características esenciales: (i) tiene un tiempo determinado y conocido previamente, (ii) su origen es legal, (iii) es obligatorio tanto para la Administración como para los administrados, y (iv) limita temporalmente la realización de los actos procedimentales.

No obstante, el autor advierte que, aunque formalmente los plazos obligan a ambas partes, en la práctica la Administración suele incumplirlos sin que ello invalide automáticamente sus actuaciones, mientras que el incumplimiento por parte del administrado sí puede ocasionar la pérdida de derechos, lo que evidencia una posición privilegiada de la Administración respecto del cumplimiento de los plazos.

Ahora bien, si hablamos del plazo, pero en el ámbito administrativo, para Vergara Blanco, este constituye el período de tiempo establecido por el ordenamiento jurídico para que la Administración emita un acto administrativo o impulse y concluya las actuaciones que integran un procedimiento; por tanto, su finalidad es garantizar que la actividad administrativa se desarrolle de manera oportuna, evitando demoras injustificadas que puedan afectar los derechos e intereses de los administrados.

En ese sentido, la regulación de los plazos administrativos responde a la necesidad de dotar de seguridad jurídica, eficacia y celeridad a la actuación de la Administración; por ello, las normas que disciplinan los procedimientos administrativos establecen límites temporales cuyo cumplimiento resulta esencial para asegurar que las decisiones sean adoptadas dentro de un tiempo razonable. Sin embargo, cuando dichos plazos no son observados o la normativa presenta vacíos respecto de determinadas actuaciones procedimentales, se genera un escenario

de incertidumbre que puede comprometer la efectividad de las garantías que integran el debido procedimiento. (Vergara, 2017)

Asimismo, Morón Urbina, nos dice que una de las principales innovaciones introducidas por la LPAG fue la regulación expresa de plazos para las diversas actuaciones del procedimiento administrativo y que esta regulación responde a la necesidad de limitar la discrecionalidad de la Administración en la conducción de los procedimientos, garantizando que sus actuaciones se desarrollen dentro de parámetros temporales previamente establecidos, en observancia de los principios de celeridad, seguridad jurídica y debido procedimiento.

A. Características del plazo

Siguiendo la sistematización propuesta por Morón Urbina (2019), es posible identificar cuatro notas que caracterizan al plazo en el procedimiento administrativo:

- ♠ **Certeza:** el plazo se fija de manera determinada y se entiende, desde su establecimiento, como un máximo, sea que se señale para una fecha concreta o mediante la fijación de un periodo contado a partir de un acto previo.
- ♠ **Origen dual:** el plazo puede tener su fuente en la norma que regula el procedimiento, lo que da lugar al llamado *plazo legal*, propio de los procedimientos formalizados; o en la actividad discrecional de la autoridad, en el caso de procedimientos no formalizados.
- ♠ **Obligatoriedad:** el plazo vincula a todos los sujetos que intervienen en el procedimiento, si bien con matices relevantes según se trate de la autoridad o del administrado, como se desarrollará más adelante.
- ♠ **Carácter resolutorio:** el plazo delimita el periodo dentro del cual pueden y deben realizarse determinados actos procedimentales, señalando el momento en que dichos actos deben producirse (Saavedra, 2024).

B. Clasificación.

En cuanto a la clasificación de los plazos administrativos, una vez más, Morón Urbina distingue tres categorías:

- ♣ Los plazos simples, cuyo vencimiento no impide la realización del acto correspondiente, aunque puede generar responsabilidad para el funcionario encargado.
- ♣ Los plazos perentorios, cuyo vencimiento produce la pérdida del derecho o facultad para realizar determinada actuación, como sucede con el plazo para interponer recursos administrativos.
- ♣ Los plazos prorrogables, respecto de los cuales la autoridad administrativa puede autorizar una ampliación excepcional cuando se cumplan los presupuestos establecidos por la ley.

C. Los plazos como garantía

De lo expuesto se desprende que los plazos administrativos, lejos de constituir una mera formalidad procedimental, operan como auténticos parámetros temporales de la legitimidad del ejercicio de la potestad sancionadora.

El plazo legal fija el marco cierto y predecible dentro del cual la Administración debe instruir y resolver el procedimiento, otorgando al administrado, predictibilidad sobre la duración máxima de su sujeción al procedimiento (Saavedra Bazán, 2024, pp. 226-227).

El plazo razonable, por su parte, opera como un criterio de control adicional que exige justificar, caso por caso, la necesidad y suficiencia del tiempo efectivamente empleado por la autoridad (Saavedra Bazán, 2024, pp. 199-200, 213-215).

Y las reglas de cómputo, finalmente, constituyen la infraestructura técnica que dota de certeza a ambos parámetros, en tanto de su correcta aplicación depende la determinación exacta del momento en que se configura el incumplimiento (Beato Espejo, s.f., pp. 21-25, 38-40).

En conjunto, estos elementos permiten sostener que el plazo máximo del PAS no es solo un límite de organización interna de la Administración, sino una garantía sustantiva del administrado frente al ejercicio prolongado, injustificado o indefinido del ius puniendi estatal, cuyo incumplimiento, cuando alcanza el umbral de la inactividad administrativa, debe traducirse en consecuencias jurídicas efectivas, siendo la caducidad del procedimiento la manifestación más directa de dicha garantía en los ordenamientos que, como el español, la contemplan expresamente para los procedimientos sancionadores (Beato Espejo, s.f., pp. 44-45).

D. Diferencia entre plazo legal y plazo razonable.

El plazo legal es el periodo de tiempo cierto, normativamente definido y obligatorio, conocido *ex ante* por las partes del procedimiento desde antes de su inicio, en la medida en que proviene directamente de la norma aplicable a cada tipo de procedimiento (Saavedra Bazán, 2024, pp. 198-213).

El plazo razonable, en cambio, es un periodo de tiempo indeterminado pero determinable, que solo puede conocerse con certeza una vez que el procedimiento se encuentra en desarrollo o ha culminado, pues su definición exige un análisis *ex post* de las circunstancias concretas del caso (Saavedra Bazán, 2024, p. 213).

Entonces, el elemento diferenciador entre ambos conceptos es la justificación, es decir, mientras que el incumplimiento del plazo legal se constata con la mera comprobación objetiva del transcurso del tiempo, la vulneración del plazo razonable exige adicionalmente acreditar

que la autoridad no tuvo, en las circunstancias del caso concreto, la posibilidad real de resolver dentro de un lapso necesario y suficiente (Saavedra Bazán, 2024, pp. 199-200, 213-214).

E. Incumplimiento de los plazos

El tratamiento del incumplimiento de los plazos presenta una asimetría relevante según el sujeto que incurre en él, pues mientras que el incumplimiento de los plazos por parte del administrado puede acarrear consecuencias severas, incluida la pérdida del trámite o, incluso, de derechos sustantivos; el incumplimiento por parte de la Administración se trata tradicionalmente con mayor benignidad, limitándose por lo general a una irregularidad no invalidante del acto o, cuando mucho, a la producción de un acto presunto, sin que ello comprometa normalmente la validez de la actuación tardía (Parada Vázquez, citado en Beato Espejo, s.f., pp. 23-24; Gordillo, 2016, citado en Saavedra Bazán, 2024, pp. 186-187).

Esta asimetría, sin embargo, encuentra una excepción significativa precisamente en el ámbito de los procedimientos que, como el sancionador, no son susceptibles de producir efectos favorables para el administrado.

En este sentido, la doctrina distingue con claridad el incumplimiento del plazo por parte de la Administración según el tipo de procedimiento de que se trate. Cuando se trata de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir efectos favorables a los ciudadanos (categoría dentro de la cual se ubica paradigmáticamente el procedimiento sancionador), el transcurso del plazo máximo sin que la autoridad haya resuelto no da lugar a un acto presunto, sino a la caducidad del procedimiento, con el consiguiente archivo de las actuaciones practicadas (Beato Espejo, s.f., pp. 44-45).

Esta solución responde a una lógica garantista, y es que si la Administración conserva la potestad de reabrir la persecución mediante un nuevo procedimiento, según corresponda conforme a las reglas de prescripción, el archivo por caducidad opera como un límite temporal

efectivo frente a la pendencia indefinida de una imputación sancionadora, evitando que el administrado permanezca sujeto, sin plazo cierto, a los efectos gravosos de un procedimiento en trámite (Beato Espejo, s.f., pp. 43-44; Nieto García, citado en Beato Espejo, s.f., p. 46).

Esta figura puede leerse en clave complementaria con la distinción conceptual entre demora e inactividad administrativa antes expuesta. En efecto, la inactividad administrativa formal singular, esto es, la falta de ejercicio de la potestad correspondiente a través de la tramitación y resolución oportuna de un procedimiento, constituye precisamente el fenómeno que, en el caso del PAS, activa la consecuencia de la caducidad (Saavedra Bazán, 2024, pp. 217-225).

El elemento definitorio de la inactividad administrativa, la posibilidad real y efectiva que tuvo la autoridad de atender el deber legal de resolver dentro del plazo, resulta así plenamente aplicable al análisis de las causas que expliquen el vencimiento del plazo máximo del PAS, en la medida en que permite diferenciar los supuestos de mera demora imputable a la sobrecarga ordinaria de trabajo de la entidad de aquellos en que la dilación resulta consecuencia de un injustificado relajamiento del deber de impulso de oficio que pesa sobre el órgano instructor (Saavedra Bazán, 2024, pp. 205-207).

F. ¿Qué ocurre cuando la ley no establece un plazo?

Pastor (2004) sostiene que la ausencia de un plazo legal para la duración de un procedimiento favorece la prolongación innecesaria de los procesos, pues reduce el incentivo para que la autoridad actúe con la diligencia y celeridad que exige el ordenamiento jurídico. Desde su perspectiva, el plazo razonable no debe quedar librado únicamente a la apreciación de quien conduce el procedimiento, sino que debe estar expresamente previsto por la ley, de modo que establezca un límite objetivo al ejercicio del poder estatal.

El autor fundamenta esta postura en tres argumentos, en primer orden, señala que el principio de Estado de Derecho exige que la ley no solo atribuya potestades a la autoridad, sino que también establezca límites claros para su ejercicio, entre ellos, la duración del procedimiento. En segundo lugar, sostiene que el principio de legalidad material impone la necesidad de que las consecuencias derivadas del sometimiento a un procedimiento, que pueden afectar la esfera jurídica del administrado, se encuentren reguladas por la ley, incluyendo su duración. Finalmente, desde la perspectiva de la división de poderes, afirma que corresponde al legislador fijar los límites temporales de los procedimientos, ya que dejar su duración al criterio exclusivo de la autoridad encargada de tramitarlos incrementa el riesgo de arbitrariedad y de actuaciones discrecionales. (Pastor, 2004)

En ese mismo orden de ideas Contreras, reafirma lo anterior, ya que confirma que el establecimiento de un plazo determinado constituye un mecanismo de control sobre la actuación de la autoridad, ya que incentiva un desarrollo diligente y oportuno de las actuaciones administrativas. Asimismo, indica que la existencia de parámetros temporales objetivos permite a las partes identificar y cuestionar eventuales retrasos injustificados, promoviendo el impulso oportuno del procedimiento. Del mismo modo, confirma que se facilita las labores de supervisión y control por parte de los órganos competentes, al proporcionar un criterio objetivo para evaluar el cumplimiento de los deberes funcionales de la Administración y prevenir dilaciones indebidas.

Por todo ello, queda claro que es necesaria la aplicación de un plazo determinado entre la emisión del AI y la notificación de la IC, que, como veremos después, al no existir este límite, la autoridad aprovecha para dilatar el procedimiento sin justificación válida alguna.

4.2.8.4.3. Principio de celeridad

Habiéndose desarrollado el principio de plazo razonable, el principio que guarda una estrecha relación con este y lo complementa el de la celeridad.

Entonces, para Guzmán Napurí (2013) el principio de celeridad exige que todas las actuaciones que integran el procedimiento administrativo se desarrollen con la mayor diligencia y dinamismo posible, evitando trámites innecesarios, formalismos excesivos o actuaciones que retrasen injustificadamente la emisión de una decisión. En otras palabras, su finalidad es la de garantizar que los procedimientos concluyan dentro de un tiempo razonable, permitiendo una tutela administrativa efectiva y oportuna.

Como era de esperarse, este principio mantiene una estrecha relación con el derecho al plazo razonable, ya que ambos buscan evitar que la duración del procedimiento exceda el tiempo estrictamente necesario para su adecuada tramitación. En consecuencia, la Administración tiene el deber de impulsar de oficio el procedimiento y adoptar las medidas necesarias para prevenir demoras injustificadas que puedan afectar los derechos de los administrados.

Sin embargo, se diferencia en que el principio de celeridad constituye una manifestación del principio de economía procedimental, orientado a optimizar el uso del tiempo, los recursos y los esfuerzos empleados durante la tramitación del procedimiento. No obstante, la búsqueda de una mayor rapidez en la actuación administrativa no autoriza a la Administración a prescindir de las garantías propias del debido procedimiento ni a desconocer las exigencias del ordenamiento jurídico. Por el contrario, la celeridad debe armonizarse con el respeto del derecho de defensa, la motivación de las decisiones y las demás garantías que conforman el debido procedimiento administrativo.

En el contexto del PAS, el principio de celeridad adquiere especial relevancia, pues impone a la Administración el deber de impulsar oportunamente cada una de las etapas procedimentales. En ese sentido, la ausencia de parámetros temporales para determinadas actuaciones no exonera a la autoridad de actuar con diligencia, ya que el principio de celeridad exige evitar dilaciones innecesarias que prolonguen la incertidumbre jurídica de los administrados y comprometan la eficacia del debido procedimiento.

Ahora, de forma breve, para Menacho Dávalos (2020), el principio de celeridad exige que la Administración conduzca los procedimientos con la mayor diligencia posible, evitando trámites innecesarios o formalismos que dificulten su desarrollo. Su finalidad es asegurar una actuación eficiente y oportuna, permitiendo que las decisiones administrativas sean adoptadas dentro de un tiempo razonable y en observancia de las garantías del debido procedimiento.

De las definiciones expuestas se advierte que, aunque el principio de celeridad y el derecho al plazo razonable persiguen una finalidad común, no constituyen conceptos equivalentes. Mientras el principio de celeridad impone a la Administración el deber de impulsar y tramitar el procedimiento con diligencia, evitando demoras y formalismos innecesarios, el derecho al plazo razonable constituye una garantía del administrado que exige que el procedimiento concluya dentro de un tiempo objetivamente justificado, por lo que la principal función del principio de celeridad es orientar la actuación eficiente y oportuna de la Administración, contribuyendo al cumplimiento del plazo razonable y a la efectividad del debido procedimiento administrativo.

4.2.8.4.4. La seguridad jurídica como garantía de certeza temporal en el procedimiento administrativo

Ahora bien, resulta necesario desarrollar el principio de seguridad jurídica ya que constituye un parámetro fundamental para analizar el problema de investigación, ya que exige que la actuación de la Administración sea previsible y se desarrolle conforme a reglas claras; es decir que, la inexistencia de un plazo legal para una etapa específica del PAS puede generar incertidumbre sobre su desarrollo y afectar la confianza de los administrados en el ejercicio regular de la potestad sancionadora.

La seguridad jurídica, según Bermejo Vera (2011), es la garantía de certeza y confianza que ofrece el ordenamiento jurídico a los ciudadanos, asegurando que las normas sean claras, estables y aplicadas de manera coherente. No se trata de un valor absoluto, pues el Derecho debe evolucionar, sino de un principio que exige legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las leyes, irretroactividad de lo desfavorable y prohibición de la arbitrariedad. Su significado se despliega en tres dimensiones: ex ante, en la correcta elaboración de las normas; estabilidad, en la coherencia entre los distintos ordenamientos (estatal, autonómico, europeo e internacional); y judicial, en la aplicación efectiva por los tribunales, vinculada al derecho a la tutela judicial. En suma, la seguridad jurídica es el pilar que permite a las personas confiar en el sistema legal y vivir con previsibilidad dentro de un Estado de Derecho.

Ahora, según Rodríguez-Arana (2023), el principio de seguridad jurídica constituye una garantía esencial del Estado de Derecho, en virtud de la cual los administrados deben poder conocer con certeza las reglas que rigen la actuación de la Administración y prever las consecuencias de sus actuaciones. Este principio exige que las normas sean claras, estables y predecibles, evitando escenarios de incertidumbre que afecten la confianza legítima de los ciudadanos respecto del ejercicio de las potestades administrativas.

En el ámbito del PAS, la seguridad jurídica también se proyecta sobre la dimensión temporal del procedimiento. En consecuencia, la inexistencia de un plazo legal entre la emisión del AI y la notificación de la IC genera incertidumbre tanto para el administrado como para el denunciante, quienes desconocen el tiempo dentro del cual la Administración debe impulsar el procedimiento. Esta indeterminación temporal debilita la previsibilidad de la actuación administrativa y afecta la confianza de los administrados, al dejar el avance del procedimiento sujeto a la discrecionalidad de la autoridad, situación incompatible con las exigencias del debido procedimiento administrativo. (Rodríguez-Arana, 2023)

4.2.9. Fundamentos jurídicos que justifican la modificación del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo como instrumento normativo idóneo

La propuesta normativa planteada en la presente investigación exige justificar no solo la necesidad de incorporar un plazo máximo entre la emisión del AI y la IC, sino también demostrar por qué dicha modificación debe realizarse mediante el RLGIT y no a través de una reforma de la Constitución, de la LPAG o de la propia LGIT.

Para ello, resulta necesario analizar los fundamentos constitucionales y administrativos que determinan el instrumento normativo competente para introducir dicha regulación.

4.2.8.1. Jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico peruano

En primer orden, el principio de jerarquía normativa, propio del constitucionalismo moderno surgido a finales del siglo XVIII, parte de la idea de que las normas que integran el ordenamiento jurídico no poseen el mismo rango, sino que se organizan de manera escalonada, ocupando la Constitución el nivel superior como norma fundamental del sistema jurídico, concepción que fue sistematizada por Hans Kelsen mediante la conocida teoría de la pirámide

jurídica, según la cual la validez de cada norma depende de su conformidad con otra de jerarquía superior, garantizando así la coherencia y unidad del ordenamiento. (García, 2005)

En el ordenamiento jurídico peruano, este principio se encuentra expresamente reconocido en el artículo 51 de la Constitución Política, el cual establece la supremacía de la Constitución y dispone que las normas de inferior jerarquía deben adecuarse a las de mayor rango; de esta manera, el principio de jerarquía normativa asegura la primacía constitucional y constituye un mecanismo esencial para preservar la armonía y validez del sistema jurídico, impidiendo que las normas inferiores contradigan o desnaturalicen el contenido de las superiores. (Chanamé Orbe, 2015)

En ese mismo orden de ideas, Furnish (1972) confirma lo anterior ya que nos dice que el ordenamiento jurídico peruano se estructura sobre un sistema jerárquico de normas, inspirado en la teoría de Hans Kelsen, según la cual cada disposición encuentra su fundamento de validez en una norma de superior jerarquía, es decir que, en este esquema, la Constitución ocupa el nivel más alto, seguida por las leyes y demás normas con rango legal, mientras que en un nivel inferior se ubican las normas reglamentarias y los actos administrativos emitidos por las entidades de la Administración Pública.

Al mismo tiempo el autor nos explica que, ante un conflicto entre normas de distinto rango, prevalezca aquella de mayor jerarquía; pero, cuando la colisión se presenta entre normas de igual nivel, resulta aplicable el criterio cronológico, por el cual la disposición posterior prevalece sobre la anterior, salvo que exista una regla especial que establezca una solución distinta. En consecuencia, ninguna norma de inferior jerarquía puede modificar, dejar sin efecto o contradecir lo dispuesto por una norma superior, garantizando así la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico.

Entonces, de ambos alcances se entiende que toda propuesta de modificación normativa debe respetar la jerarquía del ordenamiento jurídico, interviniendo en el nivel normativo donde se origina la regulación que se pretende modificar; por lo que, al tratarse de un aspecto procedimental previsto en el RLGIT, su modificación debe realizarse en dicho cuerpo normativo, sin alterar disposiciones de superior jerarquía.

4.2.8.2. Principio de especialidad normativa

El principio de especialidad normativa, conocido también como *lex specialis*, se fundamenta en la idea de que cuando dos normas regulan un mismo supuesto de hecho, debe prevalecer aquella que lo hace de manera más específica frente a la que lo aborda de forma general. Este criterio de solución de conflictos normativos se integra con otros principios clásicos como la *lex superior*, que da prioridad a la norma jerárquicamente superior, y la *lex posterior*, que otorga preferencia a la norma más reciente.

La especialidad no implica una contradicción con el principio de igualdad, sino que lo complementa: reconocer que situaciones distintas merecen un tratamiento diferenciado es, en realidad, una exigencia de justicia. Por ello, la jurisprudencia ha considerado este principio como un criterio general del Derecho, aplicable en ámbitos tan diversos como el civil, el administrativo, el penal o el tributario.

Por otra parte, se sostiene que las normas jurídicas presentan distintos niveles de densidad normativa, entendida como el grado de detalle con que regulan una determinada materia. En ese sentido, las normas de mayor jerarquía, como la Constitución y la ley, contienen principios, bases y criterios generales, mientras que las normas reglamentarias poseen una mayor densidad normativa, al desarrollar los aspectos técnicos, operativos y procedimentales necesarios para la aplicación efectiva de la ley. En consecuencia, la regulación de cuestiones eminentemente procedimentales, como la fijación de plazos para actuaciones específicas dentro

del PAS, corresponde al ámbito propio del reglamento y no exige necesariamente una modificación de la ley. (Farrán Martínez , 2025)

En consecuencia, se permite afirmar que los aspectos propios del procedimiento inspectivo y sancionador laboral deben ser regulados por la normativa especial que disciplina dicha materia. Por ello, siendo la etapa comprendida entre el AI y la IC una actuación exclusiva del procedimiento regulado por la Ley General de Inspección del Trabajo, corresponde que su desarrollo se efectúe a través de su Reglamento y no mediante una modificación de la LPAG, cuya naturaleza es de regulación común para todos los procedimientos administrativos.

4.2.8.3. Principio de reserva de ley

Tal como Nogueira Alcalá (2003) cita al Tribunal Constitucional donde se sostiene que la reserva de ley no presenta una intensidad uniforme, sino que admite distintos grados de regulación. En ese sentido, distingue entre una reserva absoluta, en la que corresponde al legislador regular de manera íntegra y detallada una determinada materia, limitando al máximo la intervención reglamentaria; y una reserva relativa, en la que la ley se limita a establecer los principios, criterios o bases esenciales, dejando al Poder Ejecutivo la facultad de desarrollar los aspectos técnicos, operativos o procedimentales mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. En consecuencia, cuando una materia no se encuentra comprendida dentro de una reserva absoluta, el reglamento no solo puede intervenir, sino que constituye el instrumento jurídico idóneo para complementar y hacer efectiva la aplicación de la ley, siempre que no altere su contenido esencial ni exceda los límites fijados por el legislador.

Asimismo, Lourdes Alvarado precisa textualmente lo siguiente:

“Doctrinariamente podemos hablar de dos tipos de reserva la absoluta y la relativa, la primera exige que la misma ley defina y regule todos los aspectos y no una norma secundaria, y la segunda considera que la ley determine los principios y nos remita

a una norma jerárquicamente inferior que la desarrolle y reglamente”. (Alvarado, 2011, p. 92)

4.2.8.4. Potestad reglamentaria

Al respecto, Olivarez Gainza (2026) parte de una premisa central, esta es que la Administración pública produce una enorme cantidad de reglamentos, y esa actividad normativa, aunque legítima y necesaria en el Estado moderno, requiere de mecanismos judiciales efectivos que garanticen su sujeción a la legalidad, por lo tanto, solo mediante un control jurisdiccional adecuado puede evitarse la arbitrariedad en el ejercicio de esta potestad, que considera una de las manifestaciones más intensas del poder administrativo, pues implica nada menos que participar en la formación del propio ordenamiento jurídico.

Sobre la potestad reglamentaria en sí, el texto explica que se trata de la facultad atribuida al Poder Ejecutivo, y por extensión a otros órganos de la Administración, para dictar normas que se incorporan al ordenamiento jurídico, rompiendo así el monopolio normativo que en principio correspondería solo al Poder Legislativo. Además, se dice que esta potestad tiene un origen histórico que se remonta a la Revolución francesa, cuando tras un primer momento de exclusión total del Ejecutivo de cualquier función normativa, este fue recuperando paulatinamente espacios de poder reglamentario hasta consolidarse como una facultad prácticamente inherente a su función.

A ese fundamento histórico se suma uno lógico, ya que resulta materialmente imposible que el legislador prevea todas las contingencias que pueden surgir en la ejecución de las leyes, lo que hace conveniente que la Administración pueda desarrollarlas mediante normas más ágiles y flexibles que las leyes mismas. Finalmente existe un fundamento jurídico, según el cual esta potestad no pertenece a la Administración de forma automática, sino que requiere

estar atribuida expresamente, de manera directa o indirecta, por el ordenamiento positivo a un órgano determinado.

En cuanto al reglamento propiamente dicho, la autora lo define como un acto normativo dictado por la Administración en ejercicio de su competencia propia, mediante el cual se desarrolla o complementa una disposición jurídica superior, ostentando siempre un rango subordinado a la ley.

Entre sus características esenciales destaca, en primer lugar, su carácter normativo, pues constituye una regla de derecho objetivo de alcance general, abstracto e impersonal, que no se dicta para resolver un caso singular sino para regular todos los supuestos futuros que encajen en su previsión. En segundo lugar, su carácter secundario, ya que se encuentra siempre subordinado a la ley. En tercer lugar, su carácter gubernativo, pues queda reservado a los órganos de gobierno con legitimación expresa para su emisión. Y, por último, su fiscalizabilidad judicial, en tanto los tribunales pueden inaplicar o incluso anular los reglamentos que contradigan la Constitución, la ley o el principio de jerarquía normativa.

Uno de los apartados más relevantes del trabajo es el que aborda la distinción entre el reglamento y otras figuras jurídicas afines, cuestión que el autor reconoce como polémica pero decisiva para justificar tratamientos procesales diferenciados. Respecto al acto administrativo, expone que ambas figuras comparten el hecho de emanar de la Administración y estar sujetas al derecho administrativo, pero que la doctrina española, encabezada por García de Enterría, ha logrado establecer que la diferencia sustancial no radica en el carácter general del reglamento ni en la pluralidad de sus destinatarios, ya que también pueden existir actos administrativos dirigidos a múltiples sujetos. La verdadera diferencia reside en el carácter ordinalista del reglamento, es decir, en su vocación de incorporarse al ordenamiento jurídico y reforzar su eficacia futura cada vez que se aplica, mientras que el acto administrativo,

aunque sea general, se agota y consume en su simple cumplimiento sin innovar el ordenamiento. El artículo también distingue al reglamento de otras disposiciones internas como instrucciones, circulares u órdenes de servicio, que, aunque tienen plena eficacia vinculante dentro de la Administración, no son expresión de una verdadera potestad reglamentaria sino de la potestad jerárquica propia de la organización interna. De igual modo diferencia al reglamento de los actos administrativos de carácter general, como convocatorias de exámenes, licitaciones o anuncios de información pública, que pese a dirigirse a una pluralidad de sujetos, son actos meramente aplicativos del ordenamiento y no instrumentos que lo innoven.

El trabajo también ofrece una clasificación de los reglamentos según su relación con la ley. Están los reglamentos *secundum legem* o ejecutivos, que desarrollan y complementan lo dispuesto en una ley previa, constituyendo la manifestación más tradicional de esta potestad. Están los reglamentos *praeter legem*, independientes o autónomos, que regulan materias no reservadas expresamente a la ley y que suponen un ejercicio más amplio y por tanto más delicado del poder normativo administrativo.

Y finalmente los reglamentos de necesidad o *contra legem*, dictados en circunstancias excepcionales o de urgencia, cuya validez depende precisamente de que concurran esas circunstancias extraordinarias que los justifican. Esta clasificación permite al autor identificar dos niveles de discrecionalidad reglamentaria, uno mínimo cuando la Administración simplemente concreta o pormenoriza un contenido ya fijado por la ley, y otro medio o máximo cuando puede regular materias no reservadas legalmente, con el único límite de la Constitución y los principios generales del derecho.

Finalmente, el artículo dedica un extenso apartado a los límites de la potestad reglamentaria, que agrupa en límites formales, relacionados con la competencia del órgano emisor, la jerarquía normativa y el procedimiento de elaboración y publicación, y límites

materiales o sustanciales, vinculados al contenido mismo del reglamento, entre ellos la reserva de ley, la irretroactividad y la inderogabilidad singular por parte de la propia Administración que lo dictó.

Las normas de competencia determinan qué órganos del Estado se encuentran habilitados para emitir determinadas disposiciones normativas y delimitan el alcance de sus facultades. En consecuencia, la validez de una norma depende no solo de su contenido, sino también de que haya sido dictada por la autoridad competente y dentro del ámbito de atribuciones que le reconoce el ordenamiento jurídico. (Carrió, 2004)

La importancia de todo ello radica en que permite a los jueces distinguir con precisión qué tipo de disposición están revisando y aplicar el estándar de control correspondiente. El autor concluye que un entendimiento completo de la naturaleza, clasificación y límites del reglamento fortalece los mecanismos de supervisión judicial y contribuye a una Administración pública más predecible y respetuosa de los derechos ciudadanos, destacando además el avance que significó para Cuba la promulgación de la Ley No. 142 de 2021, que por primera vez permitió la impugnación directa de los reglamentos, superando más de un siglo de un sistema que solo admitía su cuestionamiento indirecto a través de los actos de aplicación.

En ese contexto, la potestad reglamentaria constituye el mecanismo jurídico mediante el cual el Poder Ejecutivo desarrolla y complementa las disposiciones contenidas en la ley, regulando aquellos aspectos técnicos y procedimentales indispensables para su aplicación efectiva.

En tal sentido, la incorporación de un plazo máximo para una actuación específica dentro del PAS representa un desarrollo operativo de la LGIT y no una modificación de su contenido esencial, razón por la cual el Reglamento constituye el instrumento normativo idóneo para materializar la propuesta formulada en la presente investigación.



CAPÍTULO III:
MARCO METODOLÓGICO

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

1. Enfoque

La presente investigación adopta un enfoque predominantemente cualitativo, al centrarse en el análisis e interpretación de la normativa que regula el PAS en materia inspectiva laboral, así como en el estudio de la doctrina, la jurisprudencia y los principios jurídicos aplicables. Asimismo, incorpora el análisis de expedientes administrativos sancionadores como fuente empírica de contraste, con el propósito de evidenciar cómo la ausencia de un plazo expreso entre el AI y la IC se manifiesta en la práctica administrativa.

2. Nivel

La investigación es de nivel propositivo, pues no se limita a describir el problema jurídico identificado, sino que plantea una propuesta normativa destinada a subsanar el vacío existente en el RLGIT respecto de la ausencia de un plazo máximo entre la emisión del AI y la IC, con la finalidad de fortalecer las garantías del debido procedimiento administrativo.

3. Método

El presente estudio emplea como método principal el jurídico-dogmático, orientado al análisis e interpretación de las normas, principios, doctrina y jurisprudencia que regulan el PAS y el debido procedimiento administrativo. Asimismo, se aplica el método sistemático, con la finalidad de examinar las disposiciones jurídicas de manera integral dentro del ordenamiento jurídico y determinar la relación existente entre la Constitución, la LPAG, la LGIT y su Reglamento. Finalmente, se utiliza el método analítico, que permite descomponer el problema jurídico en sus elementos esenciales para identificar las causas y consecuencias derivadas de la ausencia de un plazo expreso entre el AI y la IC.

4. Población y muestra

La población está conformada por expedientes derivados de las órdenes de inspección tramitadas por SUNAFIL, durante el periodo 2022–2025, correspondientes a dos empresas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, ubicadas en Arequipa y Lima.

La muestra es de tipo no probabilística y seleccionada mediante muestreo por criterio, encontrándose constituida por 51 expedientes administrativos sancionadores que cumplieron con los criterios establecidos para la investigación; esto es, aquellos que trascendieron la etapa inspectiva y en los cuales fue posible identificar el periodo transcurrido entre la emisión del AI y la notificación de la IC.

Los expedientes materia de estudio y en base a las cuales se desarrolló el presente trabajo de investigación fueron las siguientes:

Tabla 2 Expedientes materia de análisis para la investigación.

Nro.	Año	Intendencia	Expediente
1	2025	Intendencia de Lima Metropolitana	150-2026-SUNAFIL/IRE-AQP
2	2025	Intendencia Regional de Arequipa	1428-2025-SUNAFIL/IRE-AQP
3	2025	Intendencia de Lima Metropolitana	2651-2025-SUNAFIL/ILM
4	2025	Intendencia Regional de Arequipa	1113-2025-SUNAFIL/IRE-AQP

5	2025	Intendencia Regional de Arequipa	1085-2025-SUNAFIL/IRE-AQP
6	2025	Intendencia Regional de Arequipa	1025-2025-SUNAFIL/IRE-AQP
7	2025	Intendencia de Lima Metropolitana	2570-2025-SUNAFIL/ILM
8	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	2091-2024-SUNAFIL/ILM
9	2024	Intendencia Regional de Arequipa	232-2024-SUNAFIL/IRE-AQP
10	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	5994-2024-SUNAFIL/ILM
11	2024	Intendencia Regional de Arequipa	1095-2025-SUNAFIL/IRE-AQP
12	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	320-2025-SUNAFIL/ILM
13	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	648-2025-SUNAFIL/ILM
14	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	499-2025-SUNAFIL/ILM
15	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	1855-2025-SUNAFIL/ILM
16	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	5383-2024-SUNAFIL/ILM

17	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	5653-2024-SUNAFIL/ILM
18	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	4774-2024-SUNAFIL/ILM
19	2024	Intendencia Regional de Arequipa	03-2025-SUNAFIL/IRE-AQP
20	2024	Intendencia Regional de Arequipa	018-2025-SUNAFIL/IRE-AQP
21	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	5705-2024-SUNAFIL/ILM
22	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	3427-2024-SUNAFIL/ILM
23	2024	Intendencia Regional de Arequipa	019-2025-SUNAFIL/IRE-AQP
24	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	5166-2024-SUNAFIL/ILM
25	2024	Intendencia Regional de Arequipa	20-2025-SUNAFIL/IRE-AQP
26	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	2276-2024-SUNAFIL/ILM
27	2024	Intendencia Regional de Arequipa	7122-2024-SUNAFIL/ILM
28	2024	Intendencia de Lima Metropolitana	1743-2024-SUNAFIL/ILM

29	2024	Intendencia Regional de Arequipa	396-2024-SUNAFIL/IRE-AQP
30	2024	Intendencia Regional de Arequipa	397-2024-SUNAFIL/IRE-AQP
31	2023	Intendencia Regional de Arequipa	708-2023- SUNAFIL/IRE-AQP
32	2023	Intendencia Regional de Arequipa	719-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
33	2023	Intendencia Regional de Arequipa	331-2023- SUNAFIL/IRE-AQP
34	2023	Intendencia de Lima Metropolitana	5201-2023-SUNAFIL/ILM
35	2023	Intendencia Regional de Arequipa	156-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
36	2022	Intendencia Regional de Arequipa	1249-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
37	2022	Intendencia Regional de Arequipa	912-2022- SUNAFIL/IRE-AQP
38	2022	Intendencia Regional de Arequipa	740-2024-SUNAFIL/IRE-AQP
39	2022	Intendencia de Lima Metropolitana	545-2023-SUNAFIL/ILM
40	2022	Intendencia de Lima Metropolitana	544-2023-SUNAFIL/ILM

41	2022	Intendencia Regional de Arequipa	88-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
42	2022	Intendencia Regional de Arequipa	1124-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
43	2022	Intendencia de Lima Metropolitana	7635-2023-SUNAFIL/ILM
44	2022	Intendencia Regional de Arequipa	764-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
45	2022	Intendencia Regional de Arequipa	938-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
46	2022	Intendencia Regional de Arequipa	920-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
47	2022	Intendencia de Lima Metropolitana	5946-2022-SUNAFIL/ILM
48	2022	Intendencia de Lima Metropolitana	318-2022-SUNAFIL/ILM
49	2022	Intendencia de Lima Metropolitana	420-2022-SUNAFIL/ILM
50	2022	Intendencia Regional de Arequipa	601-2022- SUNAFIL/IRE-AQP
51	2022	Intendencia de Lima Metropolitana	408-2022-SUNAFIL/ILM

5. Técnicas

Se emplean como técnicas el análisis documental y el análisis de contenido jurídico, orientados a la revisión e interpretación de normas, doctrina y jurisprudencia aplicables al PAS. Asimismo, se utiliza la técnica de análisis de casos, mediante la revisión de expedientes administrativos sancionadores, con la finalidad de identificar la incidencia práctica de la ausencia de un plazo expreso entre el AI y la IC.

6. Instrumentos

Al respecto se emplean fichas documentales, ello en base a 51 expedientes tramitados por la SUNAFIL, con la finalidad de organizar la información y destacar las dilaciones cometidas y justificar la discusión materia de estudio.

CAPÍTULO IV:
RESULTADOS Y DISCUSIÓN

CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN Y RESULTADOS

1. Precisiones previas

En el presente apartado se presentan los resultados obtenidos del análisis de las Ordenes de Inspección/ Expedientes Sancionadores emitidos por la SUNAFIL entre los años 2022 y 2025.

El objetivo principal de este estudio es hacer una verificación del tiempo utilizado por la autoridad administrativa para notificar la IC junto con la ya emitida AI y evaluar su incidencia y vulneración a las garantías procesales.

2. Estudio de Expedientes Sancionadores y Resultados

Para llegar a un resultado y objetivo, se ha analizado ciento setenta y siete (177) órdenes de inspección revisadas de dos empresas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, en el periodo 2022-2025; y, se advirtió que ciento veintiséis (126) concluyeron únicamente en la fase inspectiva, sin dar inicio a un PAS formal.

No obstante, cincuenta y uno (51), se conformaron como expedientes que sí avanzaron hacia la fase instructora, que da inicio al procedimiento sancionador, ello mediante la emisión de la correspondiente IC.

2.1. Fichas documentales

Tal como se precisó en el marco metodológico, el instrumento a utilizar es la ficha documental, con la finalidad de realizar un estudio más preciso y detallado de los 51 expedientes descritos líneas arriba.

Tabla 3*Ficha Documental N.º 01*

FICHA DOCUMENTAL N.º 01	
Número de Expediente	150-2026-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	1959-2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2025
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Condiciones de seguridad
Fecha de inicio etapa inspectiva	5/09/2025
Fecha de emisión del AI	28/05/2026
Fecha notificación IC	16/07/2026
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de quince (15) trabajadores. Demoró 7 meses en emitir el AI.

Tabla 4.*Ficha Documental N.º 02*

FICHA DOCUMENTAL N.º 02	
Número de Expediente	1428- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	1616- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2025
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Seguridad y salud en el trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	03/07/2025
Fecha de emisión del AI	06/10/ 2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	07/11/2025
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 5

Ficha Documental N.º 03

FICHA DOCUMENTAL N.º 03	
Número de Expediente	2651- 2025-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	14504- 2025-SUNAFIL/ILM
Año	2025
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	07/07/2025
Fecha de emisión del Acta de Infracción	22 /10/2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	18/02/2026
Tiempo transcurrido	4 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cuarenta y siete (47) trabajadores.

Tabla 6

Ficha Documental N.º 04

FICHA DOCUMENTAL N.º 04	
Número de Expediente	1113- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	794- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2025
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Comprobación de Datos
Fecha de inicio etapa inspectiva	25/ 04/ 2025
Fecha de emisión del Acta de Infracción	28/06/ 2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	14/07/ 2025
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 7

Ficha Documental N.º 05

FICHA DOCUMENTAL N.º 05	
Número de Expediente	1085- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	736- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2025
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados
Fecha de inicio etapa inspectiva	11/04/2025
Fecha de emisión del AI	27/05/2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	16/07/2025
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 8*Ficha Documental N.º 06*

FICHA DOCUMENTAL N.º 06	
Número de Expediente	1025- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	347- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2025
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados
Fecha de inicio etapa inspectiva	11/ 3/ 2025
Fecha de emisión del AI	6/13/ 2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	7/16/ 2025
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 9*Ficha Documental N.º 07*

FICHA DOCUMENTAL N.º 07	
Número de Expediente	257 - 2025-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	57 - 2025-SUNAFIL/ILM
Año	2025
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	24/ 2/2025
Fecha de emisión del Acta de Infracción	7/1/2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	11/7/2025
Tiempo transcurrido	4 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cuarenta y seis (46) trabajadores.

Tabla 10

Ficha Documental N.º 08

FICHA DOCUMENTAL N.º 08	
Número de Expediente	2 91- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	6 83- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Hostigamiento y Actos de hostilidad
Fecha de inicio etapa inspectiva	25/ 4/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	7/3/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	9/6/ 2024
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 11*Ficha Documental N.º 09*

FICHA DOCUMENTAL N.º 09	
Número de Expediente	232- 2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	43- 2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2024
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Seguridad y salud en el trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	23/ 1/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	3/4/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	8/9/ 2024
Tiempo transcurrido	5 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de mil ciento veintinueve (1129) trabajadores.

Tabla 12

Ficha Documental N.º 10

FICHA DOCUMENTAL N.º 10	
Número de Expediente	5994- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	2 956- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Seguridad y salud en el trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	3/ 9/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	11/29/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	4/22/ 2025
Tiempo transcurrido	5 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 13

Ficha Documental N.º 11

FICHA DOCUMENTAL N.º 11	
Número de Expediente	1095- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	103- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2024
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Contratos de Trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	5/ 2/ 2025
Fecha de emisión del Acta de Infracción	7/1/ 2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	7/16/ 2025
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de tres (3) trabajadores.

Tabla 14*Ficha Documental N.º 12*

FICHA DOCUMENTAL N.º 12	
Número de Expediente	32 - 2025-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	29341- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados
Fecha de inicio etapa inspectiva	2/ 1/ 2025
Fecha de emisión del Acta de Infracción	2/12/ 2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	2/26/ 2025
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cincuenta y cuatro (54) trabajadores.

Tabla 15

Ficha Documental N.º 13

FICHA DOCUMENTAL N.º 13	
Número de Expediente	648- 2025-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	2 24- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Hostigamiento y Actos de hostilidad
Fecha de inicio etapa inspectiva	19/11/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	3/14/ 2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	4/4/ 2025
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de dos (2) trabajadores.

Tabla 16

Ficha Documental N.º 14

FICHA DOCUMENTAL N.º 14	
Número de Expediente	499- 2025-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	24375- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Hostigamiento y Actos de hostilidad
Fecha de inicio etapa inspectiva	18/11/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	1/28/ 2025
Fecha notificación Imputación de Cargos	3/25/ 2025
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de dos (2) trabajadores.

Tabla 17

Ficha Documental N.º 15

FICHA DOCUMENTAL N.º 15	
Número de Expediente	1855- 2025-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	27285- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Hostigamiento y Actos de hostilidad
Fecha de inicio etapa inspectiva	1 /1 / 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	8/19/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	2/18/2026
Tiempo transcurrido	1 año y 6 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de dos (2) trabajadores.

Tabla 18

Ficha Documental N.º 16

FICHA DOCUMENTAL N.º 16	
Número de Expediente	5383- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	23787- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	BBSS
Fecha de inicio etapa inspectiva	1 /1 /2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	12/26/2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	2/12/ 2025
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de dos (2) trabajadores.

Tabla 19*Ficha Documental N.º 17*

FICHA DOCUMENTAL N.º 17	
Número de Expediente	5653- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	23 54- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados
Fecha de inicio etapa inspectiva	19/ 9/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	12/24/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	2/19/ 2025
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 20

Ficha Documental N.º 18

FICHA DOCUMENTAL N.º 18	
Número de Expediente	4774- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	22123- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	1 / 9/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	11/13/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	11/22/ 2024
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cincuenta y cuatro (54) trabajadores.

Tabla 21

Ficha Documental N.º 19

FICHA DOCUMENTAL N.º 19	
Número de Expediente	3- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	2148- 2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2024
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Hostigamiento y Actos de hostilidad
Fecha de inicio etapa inspectiva	23/ 8/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	11/11/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	1/31/ 2025
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 22

Ficha Documental N.º 20

FICHA DOCUMENTAL N.º 20	
Número de Expediente	18- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	2138- 2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2024
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	22/ 8/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	12/17/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	2/17/ 2025
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de noventa y sieta (97) trabajadores.

Tabla 23

Ficha Documental N.º 21

FICHA DOCUMENTAL N.º 21	
Número de Expediente	5705- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	2 838- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	21/ 8/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	12/27/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	3/5/ 2025
Tiempo transcurrido	3 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cincuenta y tres (53) trabajadores.

Tabla 24

Ficha Documental N.º 22

FICHA DOCUMENTAL N.º 22	
Número de Expediente	3427- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	19325- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Seguridad y salud en el trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	25/ 7/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	1 /9/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	12/1 / 2024
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de trescientos cincuenta y ocho (358) trabajadores.

Tabla 25

Ficha Documental N.º 23

FICHA DOCUMENTAL N.º 23	
Número de Expediente	19- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	18 1- 2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2024
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	17/ 7/ 2024
Fecha de emisión del Acta	
de Infracción	9/21/ 2024
Fecha notificación Imputación	
de Cargos	1/24/ 2025
Tiempo transcurrido	4 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de noventa y ocho (98) trabajadores.

Tabla 26

Ficha Documental N.º 24

FICHA DOCUMENTAL N.º 24	
Número de Expediente	5166- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	15616- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	5/ 7/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	11/7/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	12/13/ 2024
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cincuenta y nueve (59) trabajadores.

Tabla 27

Ficha Documental N.º 25

FICHA DOCUMENTAL N.º 25	
Número de Expediente	20- 2025-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	1336- 2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2024
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Contratos de Trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	13/ 6/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	9/9/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	1/24/ 2025
Tiempo transcurrido	4 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cuatro (4) trabajadores.

Tabla 28

Ficha Documental N.º 26

FICHA DOCUMENTAL N.º 26	
Número de Expediente	2276- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	13716- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	27/ 5/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	6/28/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	1 /18/ 2024
Tiempo transcurrido	4 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cincuenta y nueve (59) trabajadores.

Tabla 29

Ficha Documental N.º 27

FICHA DOCUMENTAL N.º 27	
Número de Expediente	7122- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	39 2- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Identificación de peligros y Evaluación de riesgos (IPER)
Fecha de inicio etapa inspectiva	13/ 5/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	1 /31/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	6/19/2026
Tiempo transcurrido	1 año y 7 meses / 19 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajadores.

Tabla 30

Ficha Documental N.º 28

FICHA DOCUMENTAL N.º 28	
Número de Expediente	1743- 2024-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	386- 2024-SUNAFIL/ILM
Año	2024
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	15/ 2/ 2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	6/01/ 2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	7/3/ 2024
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de trescientos noventa y cinco (395) trabajadores.

Tabla 31

Ficha Documental N.º 29

FICHA DOCUMENTAL N.º 29	
Número de Expediente	396-2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	057-2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2024
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Discriminación en el Trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	16/01/2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	4/18/2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	5/23/2024
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de mil docientos veintiuno (1221) trabajadores.

Tabla 32

Ficha Documental N.º 30

FICHA DOCUMENTAL N.º 30	
Número de Expediente	397-2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	058-2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2024
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	16/01/2024
Fecha de emisión del Acta de Infracción	4/15/2024
Fecha notificación Imputación de Cargos	5/23/2024
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de ocho (8) trabajadores.

Tabla 33*Ficha Documental N.º 31*

FICHA DOCUMENTAL N.º 31	
Número de Expediente	708-2023- SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	3118-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2023
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	24/10/2023
Fecha de emisión del Acta de Infracción	12/13/2023
Fecha notificación Imputación de Cargos	12/29/2023
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de ciento cinco (105) trabajadores.

Tabla 34

Ficha Documental N.º 32

FICHA DOCUMENTAL N.º 32	
Número de Expediente	719-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	3031-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2023
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Verificación de Regímenes Especiales y Grupos Específicos
Fecha de inicio etapa inspectiva	20/10/2023
Fecha de emisión del Acta de Infracción	12/18/2023
Fecha notificación IC	1/10/2024
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de mil trescientos veinticuatro (1324) trabajadores.

Tabla 35

Ficha Documental N.º 33

FICHA DOCUMENTAL N.º 33	
Número de Expediente	5201-2023-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	15711-2023-SUNAFIL/ILM
Año	2023
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Discriminación en el Trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	8/08/2023
Fecha de emisión del Acta de Infracción	4/10/2023
Fecha notificación Imputación de Cargos	16/07/2026
Tiempo transcurrido	33 meses/ 2 años 3 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de 44 trabajadores.

Tabla 36*Ficha Documental N.º 34*

FICHA DOCUMENTAL N.º 34	
Número de Expediente	331-2023- SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	1617-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2023
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Identificación de peligros y Evaluación de riesgos
Fecha de inicio etapa inspectiva	30/05/2023
Fecha de emisión del AI	8/11/2023
Fecha notificación Imputación de Cargos	8/21/2023
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajadores.

Tabla 37

Ficha Documental N.º 35

FICHA DOCUMENTAL N.º 35	
Número de Expediente	156-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	189-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2023
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	14/02/2023
Fecha de emisión del Acta de Infracción	6/23/2023
Fecha notificación Imputación de Cargos	8/9/2023
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de docientos ochenta y cuatro (284) trabajadores.

Tabla 38*Ficha Documental N.º 36*

FICHA DOCUMENTAL N.º 36	
Número de Expediente	1249-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	1587-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2022
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	05/09/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	12/31/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	3/6/2023
Tiempo transcurrido	3 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de ciento diecinueve (119) trabajadores.

Tabla 39

Ficha Documental N.º 37

FICHA DOCUMENTAL N.º 37	
Número de Expediente	912-2022- SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	1161-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2022
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Contratos de Trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	05/07/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	8/19/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	5/29/2023
Tiempo transcurrido	9 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de dieciocho (18) trabajadores.

Tabla 40

Ficha Documental N.º 38

FICHA DOCUMENTAL N.º 38	
Número de Expediente	740-2024-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	2872-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2022
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados
Fecha de inicio etapa inspectiva	28/12/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	10/15/2023
Fecha notificación Imputación de Cargos	11/11/2024
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de ciento ochenta y ocho (188) trabajadores.

Tabla 41*Ficha Documental N.º 39*

FICHA DOCUMENTAL N.º 39	
Número de Expediente	545-2023-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	35710-2022-SUNAFIL/ILM
Año	2022
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Remuneraciones
Fecha de inicio etapa inspectiva	23/12/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	4/11/2023
Fecha notificación Imputación de Cargos	5/2/2023
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de dos (2) trabajadores.

Tabla 42

Ficha Documental N.º 40

FICHA DOCUMENTAL N.º 40	
Número de Expediente	544-2023-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	31267-2022-SUNAFIL/ILM
Año	2022
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	4/11/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	3/10/2023
Fecha notificación Imputación de Cargos	5/2/2023
Tiempo transcurrido	2 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de docientos treinta y cinco (235) trabajadores.

Tabla 43

Ficha Documental N.º 41

FICHA DOCUMENTAL N.º 41	
Número de Expediente	88-2023-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	2392-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2022
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Remuneraciones
Fecha de inicio etapa inspectiva	25/10/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	1/25/2023
Fecha notificación Imputación de Cargos	8/4/2023
Tiempo transcurrido	7 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 44

Ficha Documental N.º 42

FICHA DOCUMENTAL N.º 42	
Número de Expediente	1124-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	1818-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2022
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Desnaturalización de la Relación Laboral
Fecha de inicio etapa inspectiva	16/09/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	10/26/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	11/7/2022
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de tres (3) trabajadores.

Tabla 45

Ficha Documental N.º 43

FICHA DOCUMENTAL N.º 43	
Número de Expediente	7635-2023-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	23720-2022-SUNAFIL/ILM
Año	2022
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	12/09/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	3/1/2023
Fecha notificación Imputación de Cargos	6/13/2025
Tiempo transcurrido	2 años y 3 meses / 27 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cuarenta y siete (47) trabajadores.

Tabla 46*Ficha Documental N.º 44*

FICHA DOCUMENTAL N.º 44	
Número de Expediente	764-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	957-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2022
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Contratos de Trabajo
Fecha de inicio etapa inspectiva	8/06/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	7/21/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	4/17/2023
Tiempo transcurrido	9 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 47*Ficha Documental N.º 45*

FICHA DOCUMENTAL N.º 45	
Número de Expediente	938-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	892-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2022
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo.
Fecha de inicio etapa inspectiva	1/06/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	9/7/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	12/1/2022
Tiempo transcurrido	3 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 48*Ficha Documental N.º 46*

FICHA DOCUMENTAL N.º 46	
Número de Expediente	920-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	889-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2022
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados
Fecha de inicio etapa inspectiva	20/05/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	9/1/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	3/23/2023
Tiempo transcurrido	7 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 49

Ficha Documental N.º 47

FICHA DOCUMENTAL N.º 47	
Número de Expediente	5946-2022-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	4418-2022-SUNAFIL/ILM
Año	2022
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	26/04/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	6/8/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	11/11/2022
Tiempo transcurrido	5 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cuarenta (40) trabajadores.

Tabla 50

Ficha Documental N.º 48

FICHA DOCUMENTAL N.º 48	
Número de Expediente	318-2022-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	11189-2022-SUNAFIL/ILM
Año	2022
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	BBSS
Fecha de inicio etapa inspectiva	6/04/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	4/26/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	9/18/2024
Tiempo transcurrido	5 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de dos (2) trabajadores.

Tabla 51

Ficha Documental N.º 49

FICHA DOCUMENTAL N.º 49	
Número de Expediente	420-2022-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	10810-2022-SUNAFIL/ILM
Año	2022
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Relaciones Colectivas
Fecha de inicio etapa inspectiva	1/04/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	5/13/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	5/13/2022
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de cuarenta (40) trabajadores.

Tabla 52

Ficha Documental N.º 50

FICHA DOCUMENTAL N.º 50	
Número de Expediente	601-2022- SUNAFIL/IRE-AQP
Orden de Inspección	400-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
Año	2022
Intendencia	Intendencia Regional de Arequipa
Materia	Hostigamiento y Actos de hostilidad
Fecha de inicio etapa inspectiva	21/03/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	5/20/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	3/16/2023
Tiempo transcurrido	10 meses
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de un (1) trabajador.

Tabla 53

Ficha Documental N.º 51

FICHA DOCUMENTAL N.º 51	
Número de Expediente	408-2022-SUNAFIL/ILM
Orden de Inspección	4339-2022-SUNAFIL/ILM
Año	2022
Intendencia	Intendencia de Lima Metropolitana
Materia	Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados
Fecha de inicio etapa inspectiva	17/02/2022
Fecha de emisión del Acta de Infracción	5/20/2022
Fecha notificación Imputación de Cargos	5/27/2022
Tiempo transcurrido	1 mes
¿La demora fue justificada en el expediente?	No
Observaciones relevantes	La autoridad verificó la documentación de siete (7) trabajadores.

Habiéndose analizado cada expediente, se identificó una notable variación en el tiempo transcurrido entre la emisión del AI y la notificación de la IC. Así, diecinueve (19) expedientes registraron una demora de un mes; doce (12), de dos meses; tres (3), de tres meses; cuatro (4), de cuatro meses; cuatro (4), de cinco meses; dos (2), de siete meses; dos (2), de nueve meses; uno (1), de diez meses; uno (1), de un año y seis meses; uno (1), de un año y siete meses; un (1) expediente alcanzó una demora de dos años y tres meses; y por último, uno demoró casi tres años, específicamente 33 meses.

Tabla 54
Resultados del estudio de expedientes

1M	2M	3M	4M	5M	7M	9M	10M	18M	19M	27M	33M
19	12	3	4	4	2	2	1	1	1	1	1

Estos resultados permiten advertir que no existe un patrón uniforme, estable o previsible respecto al tiempo que emplea la SUNAFIL para iniciar formalmente la fase sancionadora.

3. Resultados

Para dar mayor precisión, se ha dado cuenta de lo siguiente:

Resultado 1. Del análisis de los expedientes se advierte una marcada dispersión en el tiempo transcurrido entre la emisión del AI y la notificación de la IC. Mientras en algunos casos dicha actuación fue realizada en aproximadamente un mes, en otros el intervalo alcanzó hasta treinta y tres meses, es decir, casi tres años. Por tanto, esta diferencia no revela la existencia de un criterio temporal uniforme, estable ni proporcional, sino una actuación administrativa altamente variable. En consecuencia, el inicio formal del procedimiento

sancionador queda sujeto a tiempos imprevisibles, sin que el administrado pueda conocer razonablemente cuándo la autoridad formulará los cargos en su contra.

Resultado 2. En los expedientes revisados no se identificó una motivación expresa que explique el tiempo empleado por la autoridad para emitir y notificar la IC. La Administración no precisa las razones de la demora, no identifica circunstancias excepcionales ni acredita la realización de actuaciones que justifiquen los periodos de inactividad observados. Esta ausencia de explicación impide verificar si el tiempo transcurrido respondió a una necesidad objetiva del procedimiento o a una simple falta de impulso administrativo. Por tanto, la demora no solo es prolongada en determinados casos, sino también inmotivada, lo que refuerza su incompatibilidad con los principios de razonabilidad, celeridad y debido procedimiento.

Resultado 3. Los expedientes analizados corresponden tanto a la Intendencia Regional de Arequipa como a la Intendencia de Lima Metropolitana. Es decir, los resultados evidencian que las dilaciones no se concentran exclusivamente en una sede administrativa, sino que se presentan indistintamente en ambas intendencias. En consecuencia, el problema no puede atribuirse únicamente a una deficiencia organizativa local o a una circunstancia aislada de determinada oficina. La recurrencia de tiempos variables en distintas sedes permite advertir que se trata de un problema de carácter estructural, vinculado a la ausencia de una regla normativa uniforme que establezca un límite temporal obligatorio para todas las autoridades instructoras de SUNAFIL.

Resultado 4. La revisión de los expedientes demuestra que la duración del intervalo entre el AI y la IC no guarda una relación constante con la materia objeto de inspección, ya que se identificaron demoras tanto en procedimientos vinculados con seguridad y salud en el trabajo, relaciones colectivas, jornada y descansos, actos de hostilidad, contratación laboral y otras materias sociolaborales. Asimismo, expedientes de una misma materia presentaron tiempos de

tramitación considerablemente distintos, lo que permite concluir que la naturaleza de la infracción investigada no constituye un factor suficiente para explicar la demora, pues no existe correspondencia entre la materia del expediente y el tiempo utilizado por la Administración.

Resultado 5. Uno de los hallazgos más relevantes consiste en que el tiempo empleado para notificar la IC no guarda relación con el volumen de información analizada ni con el número de trabajadores involucrados, pues se identificaron expedientes que comprendían la revisión de documentación correspondiente a más de mil trabajadores y que fueron impulsados hacia la fase sancionadora en aproximadamente un mes.

En contraste, otros procedimientos referidos únicamente a un trabajador registraron demoras superiores a un año e incluso cercanas a los tres años, por lo que esta comparación descarta que la complejidad documental constituya una explicación general de las dilaciones observadas; por el contrario, evidencia que la duración de esta etapa depende de criterios internos no transparentes o de periodos de inactividad administrativa, antes que de una dificultad objetiva del expediente.

Resultado 6. Los expedientes analizados permiten advertir que la Administración impulsa determinados procedimientos con mayor rapidez que otros, sin que sea posible identificar criterios objetivos que expliquen dicha priorización, lo que evidencia la inexistencia de reglas uniformes sobre el momento en que debe emitirse la IC, permitiendo tratamientos temporales diferenciados frente a situaciones comparables.

Resultado 7. La inexistencia de un plazo expreso produce que administrados sometidos a procedimientos con características similares reciban un tratamiento temporal completamente distinto, sin fundamento legal objetivo. En consecuencia, el vacío normativo termina

generando diferencias injustificadas en la duración de los procedimientos administrativos sancionadores.

Resultado 8. Aunque la presente investigación se concentra en el intervalo comprendido entre la emisión del AI y la notificación de la IC, el análisis documental permitió advertir también periodos prolongados entre el inicio de las actuaciones inspectivas y la emisión del acta. Este dato no constituye el objeto principal del estudio, pero resulta relevante porque demuestra que el uso excesivo del tiempo no se presenta únicamente en la transición hacia la fase sancionadora, sino que puede extenderse a la etapa inspectiva previa. En ese sentido, la problemática temporal parece responder a una deficiencia más amplia en la gestión y el impulso de los procedimientos, lo que refuerza la necesidad de establecer parámetros temporales claros, mecanismos de control interno y consecuencias frente a las demoras injustificadas.

En conjunto, los hallazgos permiten afirmar que las demoras observadas no responden de manera consistente a la sede administrativa, la materia investigada, la cantidad de trabajadores involucrados ni la complejidad documental del expediente. Tampoco cuentan con una justificación expresa por parte de la autoridad, pues la amplitud de los tiempos registrados, desde un mes hasta treinta y tres meses, evidencia la ausencia de un parámetro temporal uniforme y objetivo. Por ello, la variabilidad constatada no puede considerarse una mera diferencia operativa entre expedientes, sino una manifestación concreta del vacío normativo identificado, el cual permite que el inicio formal del procedimiento sancionador quede expuesto a dilaciones imprevisibles e inmotivadas, en perjuicio de la seguridad jurídica, el derecho de defensa, la celeridad y el debido procedimiento administrativo.

CAPÍTULO V:
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE
LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

CAPÍTULO V: PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

1. Justificación de la propuesta

La presente investigación ha demostrado que el RLGIT no establece un plazo máximo entre la emisión del AI y la notificación de la IC, generando un vacío normativo que permite que la Administración prolongue esta etapa del procedimiento durante períodos considerablemente extensos y sin justificación objetiva.

Los resultados obtenidos evidencian que el tiempo empleado por la autoridad administrativa oscila entre un mes y treinta y tres meses, sin guardar relación con la complejidad del expediente, la cantidad de trabajadores involucrados, la materia inspeccionada o la sede administrativa competente. Asimismo, se verificó que las resoluciones revisadas no contienen una motivación que explique las razones de dichas demoras.

Esta situación resulta incompatible con el derecho al debido procedimiento administrativo, particularmente con el derecho al plazo razonable, el principio de celeridad, el impulso de oficio y la seguridad jurídica, pues deja al administrado en un estado de incertidumbre respecto del inicio formal del PAS.

En consecuencia, resulta necesaria la incorporación de un plazo máximo y de carácter perentorio dentro del RLGIT, a fin de establecer un límite objetivo para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

2. Fundamentación jurídica

La propuesta encuentra sustento en los siguientes fundamentos:

- ♠ Artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú (debido proceso).

- ♣ Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, referido al debido procedimiento, legalidad, impulso de oficio y celeridad.
- ♣ Artículo 248 de la LPAG, que dispone que la potestad sancionadora debe ejercerse respetando las garantías del procedimiento administrativo.
- ♣ Artículo 259 de la LPAG, que establece la caducidad del PAS como límite temporal para el ejercicio de la potestad sancionadora.
- ♣ Potestad reglamentaria reconocida por el artículo 118 inciso 8 de la Constitución, que faculta al Poder Ejecutivo a desarrollar reglamentariamente la ley cuando esta contiene una reserva relativa.

Asimismo, la propuesta se encuentra respaldada por la doctrina desarrollada en la presente investigación lo que permite concluir que la regulación del plazo entre el AI y la IC puede efectuarse válidamente mediante una modificación del RLGIT

3. Propuesta normativa

Proyecto de Decreto Supremo:

**DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL
DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO**

Artículo Único. - Incorporación del artículo 53 literal d) A al Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

Incorpórese el artículo 53 literal d) A al Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, con el siguiente texto:

Artículo 53.- Trámite del procedimiento sancionador

d)-A Plazo para la emisión de la IC:

Recibida el AI por la autoridad instructora competente, esta deberá emitir y notificar la IC dentro del plazo máximo de treinta (30) días hábiles.

El plazo establecido en el presente artículo tiene carácter perentorio y constituye un límite para el ejercicio de la potestad sancionadora durante la etapa instructora del procedimiento administrativo sancionador.

Vencido dicho plazo sin haberse emitido y notificado la IC, la autoridad competente perderá la facultad de iniciar la etapa sancionadora respecto del AI correspondiente, procediendo el archivo del procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que correspondan a los funcionarios competentes.

4. Justificación del plazo de treinta días hábiles

La determinación de un plazo de treinta días hábiles responde a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y eficiencia administrativa.

En primer lugar, la revisión de los expedientes analizados demuestra que la propia SUNAFIL ha emitido Imputaciones de Cargos dentro de períodos cercanos a un mes, incluso en procedimientos que comprendían la revisión de documentación correspondiente a más de mil trabajadores, lo que evidencia que dicho plazo resulta materialmente posible de cumplir cuando existe un adecuado impulso del procedimiento.

En segundo lugar, el plazo propuesto permite a la autoridad administrativa evaluar el contenido del AI, verificar la concurrencia de los presupuestos legales para el inicio del procedimiento sancionador y elaborar la correspondiente IC, sin generar una afectación irrazonable al ejercicio de la potestad sancionadora.

Finalmente, la fijación de un plazo uniforme elimina la incertidumbre actualmente existente, garantiza un tratamiento igualitario para todos los administrados y fortalece la predictibilidad del PAS.

5. Carácter perentorio del plazo

Se propone que el plazo tenga naturaleza perentoria debido a que únicamente un plazo de esta naturaleza garantiza el cumplimiento efectivo de la obligación administrativa.

La experiencia obtenida del análisis de los expedientes demuestra que la inexistencia de consecuencias jurídicas frente a las demoras ha permitido que la emisión de la IC permanezca indefinidamente postergada y, en consecuencia, un plazo de mero orden carecería de eficacia práctica y mantendría el problema identificado.

Por ende, el establecimiento de un plazo perentorio obliga a la Administración a ejercer su potestad sancionadora dentro de un tiempo determinado, fortalece el principio de celeridad, reduce la incertidumbre del administrado y asegura que el PAS se desarrolle dentro de parámetros compatibles con el debido procedimiento administrativo.

CONCLUSIONES

Primera conclusión. Se determinó que el ordenamiento jurídico peruano no establece un plazo expreso que regule el tiempo máximo entre la emisión del AI y la notificación de la IC dentro del PAS de la SUNAFIL. Además resulta imposible aplicar los mecanismos ordinarios de integración del ordenamiento, ya que la aplicación supletoria de la LPAG no proporciona una regla temporal equivalente; la analogía carece de un supuesto normativo suficientemente semejante y no resulta adecuada para generar consecuencias preclusivas dentro del ejercicio de la potestad sancionadora; la interpretación extensiva no puede crear un plazo donde ninguna disposición lo contiene; y los principios, aunque permiten controlar la actuación administrativa, no proporcionan un límite temporal objetivo, previo y uniforme. Por lo que una modificación normativa resulta necesaria.

Segunda conclusión. El debido procedimiento administrativo constituye una garantía plenamente aplicable al PAS, por cuanto el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado debe desarrollarse respetando los derechos fundamentales del administrado, especialmente el derecho de defensa, el plazo razonable, la seguridad jurídica y el principio de celeridad; por ende, la inexistencia de reglas temporales claras entre actuaciones esenciales del procedimiento resulta incompatible con las exigencias propias de un procedimiento administrativo respetuoso de dichas garantías.

Tercera conclusión. Del análisis conjunto de la doctrina, la jurisprudencia y los expedientes administrativos sancionadores se comprobó que la ausencia de un plazo expreso permite que la autoridad administrativa prolongue por períodos considerablemente extensos la emisión de la IC, sin que en los expedientes revisados se identifique una motivación que justifique dichas demoras.

Esta situación debilita el debido procedimiento administrativo al permitir que el ejercicio de la potestad sancionadora se desarrolle sin un parámetro temporal objetivo que discipline la actuación de la Administración.

Cuarta conclusión. Se evidenció una marcada desigualdad en la posición jurídica de las partes dentro del PAS, puesto que, mientras los administrados se encuentran sujetos a plazos perentorios cuyo incumplimiento ocasiona la pérdida de derechos procesales, la autoridad administrativa carece de un límite temporal equivalente para emitir la IC, asimetría que afecta el equilibrio propio del debido procedimiento.

Quinta conclusión. El análisis de los expedientes permitió establecer que los administrados carecen de certeza respecto del momento en que serán notificados con la IC, pues el tiempo empleado por la Administración presenta diferencias significativas que oscilan desde un mes hasta treinta y tres meses. Esta variabilidad impide prever razonablemente el desarrollo del procedimiento y genera un estado de incertidumbre incompatible con el principio de seguridad jurídica y con la exigencia de un procedimiento administrativo previsible.

Sexta conclusión. Los resultados demostraron que la duración del periodo comprendido entre el AI y la IC no responde a criterios objetivos relacionados con la complejidad del expediente, la cantidad de trabajadores involucrados, la materia inspeccionada o la intendencia competente. Por el contrario, la ausencia de uniformidad temporal evidencia la inexistencia de criterios reglamentarios que orienten el impulso del procedimiento, permitiendo que la potestad sancionadora permanezca latente durante largos periodos sin una justificación objetiva.

Séptima conclusión. El prolongado tiempo empleado para iniciar formalmente el PAS desnaturaliza la finalidad preventiva y correctiva de la inspección del trabajo. En numerosos casos, la imposición de una sanción ocurre cuando han transcurrido varios años desde la

comisión de los hechos investigados, reduciendo significativamente la eficacia de la actuación inspectiva como mecanismo destinado a corregir oportunamente los incumplimientos de la normativa laboral y proteger los derechos de los trabajadores.

Octava conclusión. se determinó que la incorporación de un plazo perentorio constituye una medida jurídicamente necesaria, compatible con la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo y con el principio de reserva relativa de ley. Su regulación en el RLGIT permitiría dotar de uniformidad al PAS, fortalecer el principio de celeridad, garantizar el debido procedimiento administrativo, brindar mayor seguridad jurídica a los administrados y establecer un límite temporal objetivo para el ejercicio de la potestad sancionadora de SUNAFIL.

Novena conclusión. En un Estado Constitucional de Derecho, la potestad sancionadora de la Administración no puede ejercerse dentro de un tiempo indeterminado, pues la ausencia de un límite temporal no constituye una simple omisión reglamentaria, sino un vacío normativo que compromete la efectividad del debido procedimiento administrativo, debilita la seguridad jurídica y afecta el equilibrio entre la potestad sancionadora del Estado y los derechos del administrado. Por ello, la incorporación de un plazo perentorio en el RLGIT constituye una necesidad jurídica orientada a garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora se desarrolle dentro de parámetros de legalidad, celeridad, razonabilidad y respeto de los derechos fundamentales.

RECOMENDACIONES

Primera. Se recomienda modificar el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo incorporando un plazo máximo y expreso entre la emisión del AI y la notificación de la IC.

Segunda. Se recomienda que SUNAFIL implemente mecanismos internos de control y seguimiento de expedientes que permitan evitar dilaciones innecesarias en el inicio de la fase instructora.

Tercera. Se recomienda fortalecer criterios jurisprudenciales y administrativos vinculados al plazo razonable dentro del PAS, con la finalidad de uniformizar estándares de actuación administrativa.

Cuarta. Se recomienda que futuras investigaciones desarrollen estudios estadísticos sobre los tiempos reales empleados por SUNAFIL en la transición entre la etapa inspectiva y la etapa sancionadora.

REFERENCIAS

- Alarcón Sotomayor, L. (2007). *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Civitas.
- Alexy, R. (2003). *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Universidad del Externado.
- Amoedo-Souto, C. A. (2025). Lección 27. Actividad sancionadora. *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, 685–708. <https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L27>
- Arias Sotelo, J. R. (2024). *Propuesta de aplicativo digital para reducir el alto nivel de insatisfacción de los usuarios por la inoportunidad de la notificación de imputación de cargos por comisión de infracciones por parte de la SUNAFIL en Lima Metropolitana, años 2020 y 2021*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/29438>
- Armas Cárdenas, J. (2023). El principio del plazo razonable y el derecho al debido proceso como utopía procesal: el caso de los imputados libres en el poder judicial peruano. *Jurídicas*, 20(1), 53-74. <https://doi.org/10.17151/jurid.2023.20.1.4>
- Barnes, J. (2011). Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 77-108. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.003>
- Barrionuevo Monzón, Y. (2024). *Garantía del plazo razonable y su afectación en la instrucción del procedimiento administrativo sancionador en SUNAFIL*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/30216>
- Beato Espejo, M. (1997). El cómputo de los plazos y la caducidad de los procedimientos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

- Administrativo Común. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, (14-15), 19-48.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=119355>
- Bermejo Vera, J. (2011). La seguridad, la pluralidad de ordenamientos y la aplicación judicial. *Ius Et Veritas* (42), 346-362.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12099/12666>
- Bermejo Vera, J. (2019). *Derecho administrativo básico: Parte general*. Civitas Thomson Reuters.
- Cabezas Pino, D. I. (2014). *Los límites temporales en el debido procedimiento administrativo sancionador*. [Tesis de licenciatura, Universidad de Chile].
<https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/116669>
- Carrió Sampedro, A. (2004). Ordenamiento jurídico, competencia normativa y legislación de extranjería. *Anuario de filosofía del derecho* (21), 167-186.
<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/113993>
- Casal, J., & Zerpa Morloy, M. (2007). *Tendencias actuales del derecho procesal : constitución y proceso*. Caracas: Editorial de la Universidad Católica Andres Bello.
- Causillas-Aguilar, C. (2015). El Debido Procedimiento en sedes administrativas, Lima 2012-2013. *Gaceta Científica*, 1(3), 230-239. <https://doi.org/10.46794/gacien.1.3.453>
- Chanamé Orbe, R. (2015). *La Constitución Comentada Tomo I. Legales*.
- Chunga, S. (2022). *Las garantías del debido procedimiento en el reglamento de aplicación de sanciones administrativas de la municipalidad distrital de José Luis Bustamante y Rivero – Arequipa*. [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín].
<https://hdl.handle.net/20.500.12773/16025>

Contreras Campos, E. E. (Ius Vocatio, 6(8)). El derecho a que un proceso concluya en un plazo razonable obliga al legislador a fijar un plazo determinado del proceso. 51-93.
<https://doi.org/10.35292/iusVocatio.v6i8.842>

Cruz Gutiérrez, R. (2026). *Análisis del artículo 94 sobre el cómputo del plazo de prescripción en la Ley Servir y los efectos de su aplicación dentro del Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) en la Municipalidad Provincial de Arequipa - 2025*. [Tesis de licenciatura, Universidad Católica de Santa María].
<https://hdl.handle.net/20.500.12920/16785>

Danós Ordóñez, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Derecho Administrativo*, (17), 26-50.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164>

Derechos, C. I. (s.f.). *El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. CIDH OAS ORG:
https://cidh.oas.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodesciii.sp.htm?utm_source=chatgpt.com#_ftn62

Encarnación-Díaz, A. B., Erazo-Álvarez, J., Ormaza-Ávila, D., & Narváez-Zurita, C. (2020). La defensa técnica del procesado: Derecho a la defensa y debido proceso. *USTITIA SOCIALIS*, 5(1), 511–537. <https://doi.org/10.35381/racji.v5i1.628>

Espinoza Laureano, F. (2018). Etapas y plazos del procedimiento de inspección del trabajo. *Revista Boletín Informativo* (81), PP- 1-8.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/218804/Etapas_y_plazos.pdf

Farrán Martínez , A. (2025). *Densidad normativa en el derecho administrativo*. Der.

- Furnish, D. (1972). La jerarquía del ordenamiento jurídico peruano. *Derecho PUCP*, (30), 61–80. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.197201.004>
- García Belaúnde, D. (2005). *Jerarquía y publicidad de las normas. En W. Gutiérrez (Dir.), La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (Tomo I)*. Gaceta Jurídica.
- García de Enterría, E., & Ramón Fernández, T. (2022). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas.
- Guzmán Napurí, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. *Ius Et Veritas* (38), 228-249. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/issue/view/1095>
- Guzmán Napurí, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Pacífico Editores.
- Humanos, M. d. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador: Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2.ª ed.)*. Dirección General de Desarrollo y. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526161/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20procedimiento%20administrativo%20sancionador.pdf?v=1609849061>
- Landa Arroyo, C. (2019). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia*. Academia de la Magistratura.
- Llambías, J. (1955). *Tratado de Derecho Civil Parte General Tomo I*. Perrot.
- Menacho Dávalos, M. T. (2020). *El principio de celeridad y la impunidad, prescripción y/o caducidad administrativa en el procedimiento administrativo disciplinario en el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI Lima, 2017 – 2019*. [Tesis de licenciatura, Universidad de Huánuco]. <https://hdl.handle.net/20.500.14257/2675>

- Merlano Sierra, J. E. (2008). La identidad sustancial entre el delito y la infracción administrativa. *Revista Derecho* (30), 341-360.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85112306012>
- Mora Rubio, K. (2025). La prescripción como garantía frente a la potestad sancionadora municipal: límites constitucionales y administrativos en Ecuador. *O Universo Observável*, v.2, n.11, 1-6. <https://ouniversoobservavel.com.br/la-prescripcion-como-garantiafrente-a-la-potestad-sancionadora-municipal-limites-constitucionales-y-administrativos-en-ecuador/>
- Morón Urbina, J. (2019). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*. Gaceta Jurídica.
- Murgas Solorzano, H. A. (2025). *Analizar la connotación de la prueba de oficio en el procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil Ire, La Libertad*. [Tesis de maestría, Universidad Continental]. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/17533>
- Nogueira Alcalá, H. (2003). El principio de reserva legal en la doctrina emanada del Tribunal Constitucional. *Ius et Praxis* v.9 n.1, 541-544.
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100025&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- Obiol Anaya, E. (2018). La responsabilidad subjetiva u objetiva en el procedimiento administrativo sancionador en la legislación peruana. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 48 (129), 491-506.
<https://doi.org/10.18566/rfdcp.v48n129.a08>
- Olivarez Gainza, Y. (2026). La potestad reglamentaria en el Estado de Derecho: Presupuestos y control jurisdiccional. *Justicia Y Derecho*, 23(41), 257-294.
<https://revistajd.tsp.gob.cu/index.php/JD/article/view/347>

Ortaola, F. (2013). *Comentarios al artículo 139°, inciso 14 de la Constitución Política del Perú, La Constitución Comentada, Tomo III*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pastor, D. (2004). Acerca del derecho fundamental al plazo razonable de duración del proceso penal. *Lecciones y Ensayos*, (80), 91-126.
<https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/80/acerca-del-derecho-fundamental-al-plazo-razonable-de-duracion-del-proceso-penal.pdf>

Pastor, J. A. (2018). *Principios de derecho administrativo general*. Iustel.

Pérez Fernández, F. (2017). *El tratamiento de las actas de la inspección de trabajo*. [Tesis de maestría, Universidad Miguel Hernández]. <http://hdl.handle.net/11000/8445>

Polo Palacios, M. E. (2019). El derecho a la defensa: Evolución histórica y su devenir en el derecho constitucional peruano. *Revista Cátedra Fiscal* 1(2), 229-245.
<http://revistas.autonoma.edu.pe/index.php/RCF/article/view/216/185>

Quiroga León, A. (2012). El debido proceso legal en las sentencias del tribunal constitucional y en el código procesal constitucional del Perú. *Revista Iuris Omnes de la Corte Superior de Justicia de Arequipa. Iuris Omnes Vol XIV* (2), 37-51.
<https://csjarequipa.pj.gob.pe/main/wp-content/uploads/2021/05/REVISTA-IURIS-OMNES-DICIEMBRE-2012-2.pdf>

Ramírez Torrado, M. L. (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. *Revista de Derecho de la Universidad del Norte de Barranquilla*, 272-292.
<https://www.redalyc.org/pdf/851/85102711.pdf>

Ramón Ribas, E. (2014). interpretación extensiva y analogía en el Derecho Penal. *Revista de Derecho Penal y Criminología UNED*, 111-164.

file:///C:/Users/janice.tapia/Downloads/alopezm,+Interpretacion_extensiva_analogia.pdf

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2023). Interés general y Derecho Administrativo. *Revista de Derecho Administrativo* N° 22, 20 - 36.
<https://revistas.pucp.edu.pe/public/documentos/derechoadministrativo/22.pdf>

Rojas Calderón, C., Ferrada Bórquez, J., & Méndez Ortiz, P. (2021). La reconfiguración teórica de la potestad sancionadora de la Administración Pública: Del tradicional ius puniendi único estatal a la función responsiva. *Revista de Derecho Administrativo Económico* N° 34, 97-130. <https://doi.org/10.7764/redae.34.4>

Rojas Franco, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 177-188. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.008>

Rojas Vásquez, P. (2020). El alcance del principio de tipicidad en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista Actualidad Jurídica* n°317, 235-248.
https://derecho.usmp.edu.pe/biblioteca_alterta-bibliografica/revistas-gaceta-juridica/

Román Cordero, C. (2014). El debido procedimiento administrativo sancionador. *Revista De Derecho Público*, (71), 183–214. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i71.35692>

Saavedra Bazán, E. (2024). Simples “demoras” vs. “Inactividad administrativa”: Notas para el estudio conceptual de los Plazos Máximos de los Procedimientos Administrativos y su incumplimiento. *Revista de Drecho Universidad de Piura*, 24(1), 175-232.
<https://doi.org/10.26441/RD24.1-2024-AR5>

Saco Alva, M., & Campos Skamperle, 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. *IUS ET VERITAS*, 23(46), 450-465.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11983>

Tardío Pato, J. (2003). El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales. *Revista de Administración Pública* (162), 189-225. [file:///D:/dialnet-ElPrincipioDeEspecialidadNormativaLexSpecialisYSus-784932%20\(1\).pdf](file:///D:/dialnet-ElPrincipioDeEspecialidadNormativaLexSpecialisYSus-784932%20(1).pdf)

Terrazos Poves, J. R. (2004). El Debido Proceso y sus Alcances en el Perú. *Revista Derecho y Sociedad* (23), 160-168.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/issue/view/1362>

Toyama Miyagusuku, J., & Neyra Salazar, C. (2011). Debido proceso, nulidad e inspecciones laborales : ¿qué criterios están aplicando el Ministerio de Trabajo y el Poder Judicial? *IUS ET VERITAS*, 21(42), 190–216.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12088>

Varsi-Rospigliosi, E., & Colombo, M. (2025). Las lagunas de la Ley: Análisis de vacíos normativos y su gestión en un sistema jurídico dinámico. *Faculdade de Direito*, n. 86, 41-63. <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2025v86p41>

Vergara Blanco, A. (2018). El mito de la inexistencia de plazos fatales para la administración y el “decaimiento” en los procedimientos administrativos. *Estudios Públicos*. 148, 79-118. <https://estudiospublicos.cl/index.php/cep/issue/view/148>