

Universidad Católica de Santa María

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Escuela Profesional de Derecho



LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA COMO FIN EN SÍ MISMO: CRITERIOS DE GRADUACIÓN DE SANCIONES Y PROTECCIÓN DEL TERCERO INTERESADO EN LA NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - INTENDENCIA DE AREQUIPA.

Tesis, presentado por el Bachiller:

**Guzmán López, José Guillermo
Jonathan**

Para optar el Título Profesional de
Abogado.

Asesora:

Dra. Lazo Cornejo, Lelia Lourdes

Arequipa – Perú

2022

Arequipa, 25 de mayo de 2022

Dr. Alfredo Lovón Sánchez

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María

Ciudad.-

Referencia: Dictamen de borrador de tesis

Me dirijo a usted para extenderle mi cordial saludo y hacer de su conocimiento el dictamen de borrador de tesis presentado por el bachiller José Guillermo Jonathan Guzman Lopez, de conformidad con los lineamientos establecidos en el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

I. Datos del trabajo de investigación

"LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA COMO FIN EN SÍ MISMO: CRITERIOS DE GRADUACIÓN DE SANCIONES Y PROTECCIÓN DEL TERCERO INTERESADO EN LA NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – INTENDENCIA DE AREQUIPA"

II. Análisis

Con la presentación del trabajo de investigación tras las observaciones formuladas por el suscrito, de conformidad con el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (RGT), procedemos con el análisis en función a lo siguiente:

A. Sobre la hipótesis

La hipótesis ha sido comprobada luego del análisis sobre la finalidad de las sanciones administrativas en el marco de un procedimiento inspectivo laboral a cargo de SUNAFIL.

B. Sobre los objetivos

Los objetivos han sido alcanzados luego de haberse revisado aspectos tales como la subsanación de infracciones, participación del tercero interesado y criterios de graduación de sanciones.

C. Sobre las conclusiones y sugerencias

Existe concordancia entre los objetivos planteados y las conclusiones arribadas. Las sugerencias son pertinentes.

III. Conclusión

En virtud a lo señalado, el presente dictamen es aprobatorio.



Berly Gonzalez Ortega

Cod. 9640

DICTAMEN DE BORRADOR DE TESIS

DE: DR. NEIL TEJADA PACHECO – DOCENTE DICTAMINADOR

PARA: DR. JOSÉ ALFREDO LOVÓN SANCHEZ - DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ASUNTO: DICTAMEN DE BORRADOR DE TESIS – ALUMNO JOSE GUILLERMO JONATHAN GUZMAN LOPEZ

FECHA: 17 DE JUNIO DE 2022

Señor Decano:

Cumplo con remitir a usted, el DICTÁMEN correspondiente al borrador de tesis denominado **“La Sanción Administrativa como Fin en sí Mismo: Criterios de Graduación de Sanciones y Protección del Tercero Interesado en la Normativa del Procedimiento Sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral: Intendencia de Arequipa 1”** presentado por el señor bachiller **JOSE GUILLERMO JONATHAN GUZMAN LOPEZ**, con la que pretende obtener el título de abogado.

De la revisión y el análisis del mencionado borrador podemos advertir que se trata de un tema interesante y propositivo. Se hace un estudio de la sanción dentro del PAS de SUNAFIL con el fin de abordar la problemática que en Arequipa como en otras partes del país viene aquejando a los trabajadores por su aplicación sin criterio uniforme. Además, busca proponer alternativas de solución respecto a esta problemática.

Con relación a la hipótesis planteada esta ha sido demostrada como se ha comprobado a través de la revisión de la sección de resultados de la mencionada investigación.

Con referencia a los Objetivos planteados, estos han sido cumplidos y se advierte, en las Conclusiones de la Tesis, que corresponden relacionamente con los mismos.

Finalmente debo señalar que el tesista realizó sugerencias bastante claras y a mi parecer alcanzables lo que plasmó a través de dos proyectos normativos modificatorios de Ley, que también son parte de la investigación evaluada.

Por este motivo, dado que el tesista levanto todas las observaciones realizadas por el suscrito y que ha cumplido con todas las formalidades del caso, en conformidad con el

Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad, emito dictamen **APROBATORIO**.

Es todo cuanto puedo informar con relación al asunto de la referencia.

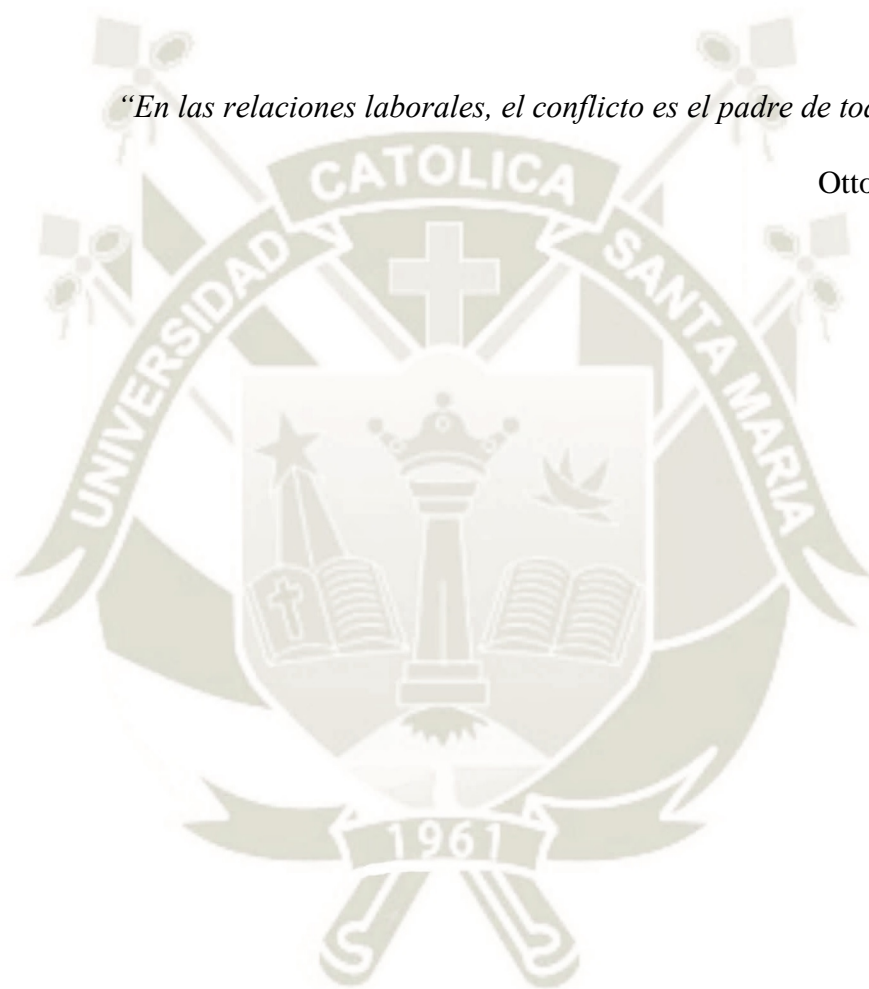
Atentamente.



Dr. Neil Tejada Pacheco – 2878
Docente Dictaminador

“En las relaciones laborales, el conflicto es el padre de todas las cosas”

Otto Kahn Freund



A mi familia, por su aliento en cada proyecto y sobre todo por ser mi motivación constante.



A mi abuela Felicitas Q.D.D.G por todas las enseñanzas.

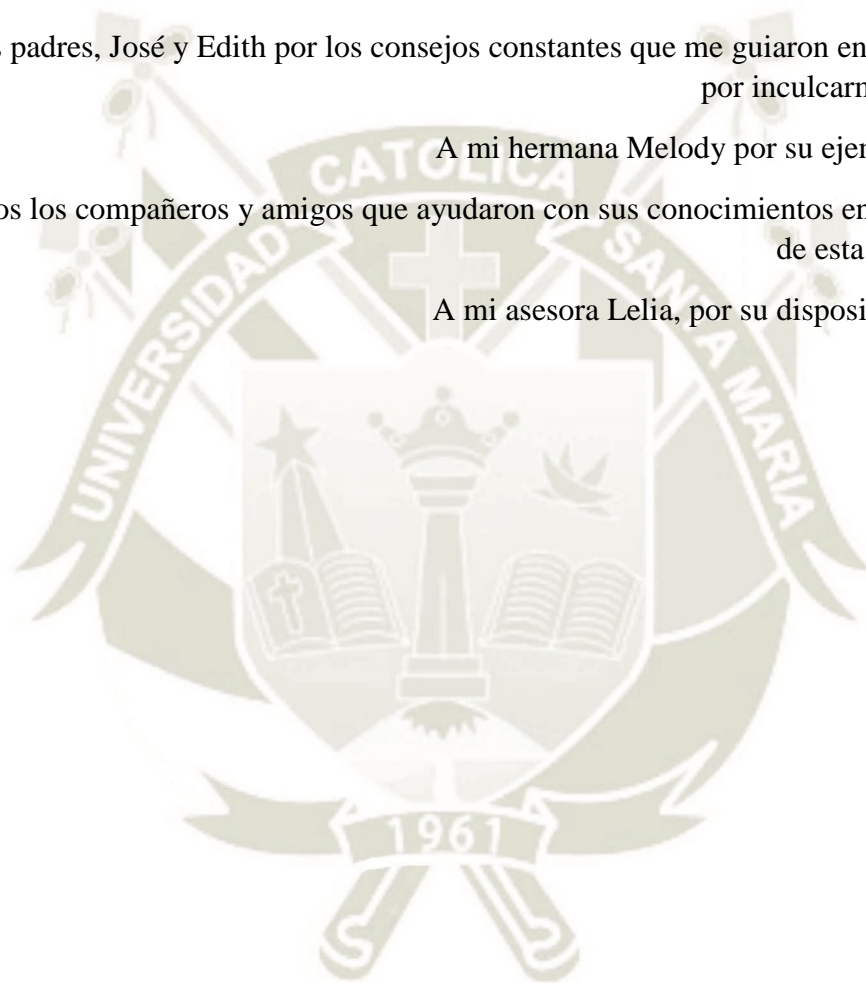
A mis abuelos Beto y María por apoyarme en cada momento y por su cariño incondicional.

A mis padres, José y Edith por los consejos constantes que me guiaron en este camino y por inculcarme sus valores.

A mi hermana Melody por su ejemplo y alegría.

A todos los compañeros y amigos que ayudaron con sus conocimientos en la realización de esta investigación.

A mi asesora Lelia, por su disposición y tiempo.



RESUMEN

La presente tesis analiza la normativa que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL, su idoneidad para imponer sanciones instrumental-disuasivas y la protección del trabajador afectado en el desarrollo del mismo. Estando a ello evaluar la pertinencia de modificar o complementar la regulación normativa actual.

La investigación fue de tipo documental y de campo, mediante el método deductivo, partiendo de lo general para llegar a lo específico, utilizando la técnica de observación en tanto se recolectó información mediante fichas de registro (bibliográficas y hemerográficas) y fichas de investigación (textual y de resumen), así como encuestas realizadas a funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la SUNAFIL, entre especialistas legales y Sub Intendentes de la Intendencia Regional de Arequipa.

Los resultados obtenidos indican que es necesario complementar la normativa actual a efectos de mejorar la eficacia de la inspección del trabajo, tomando en cuenta además el mandato de sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas, señalado en el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

Palabras clave:

Potestad sancionadora, sanción instrumental-disuasiva, tercero interesado, razonabilidad de la sanción, interés legítimo.

ABSTRACT

This thesis analyzes the regulations that regulate the sanctioning procedure of the National Superintendency of Labor Inspection, its suitability to impose instrumental-dissuasive sanctions and the protection of the affected worker in its development. While evaluating the relevance of modifying or complementing the current regulation.

The research was of a documentary and field type, using the deductive method, starting from the general to arrive at the specific, using the observation technique while information was collected through record sheets (bibliographic and hemerographic) and research files (textual and summary), as well as surveys carried out among officials in charge of the sanctioning procedure of SUNAFIL, between legal specialists and Deputy Intendants of the Regional Administration of Arequipa.

The results obtained indicate that it is necessary to complement the current regulations in order to improve the effectiveness of labor inspection, taking into account the policy and the mandate of adequate and effectively applied sanctions of Convention 81 of the International Labor Organization.

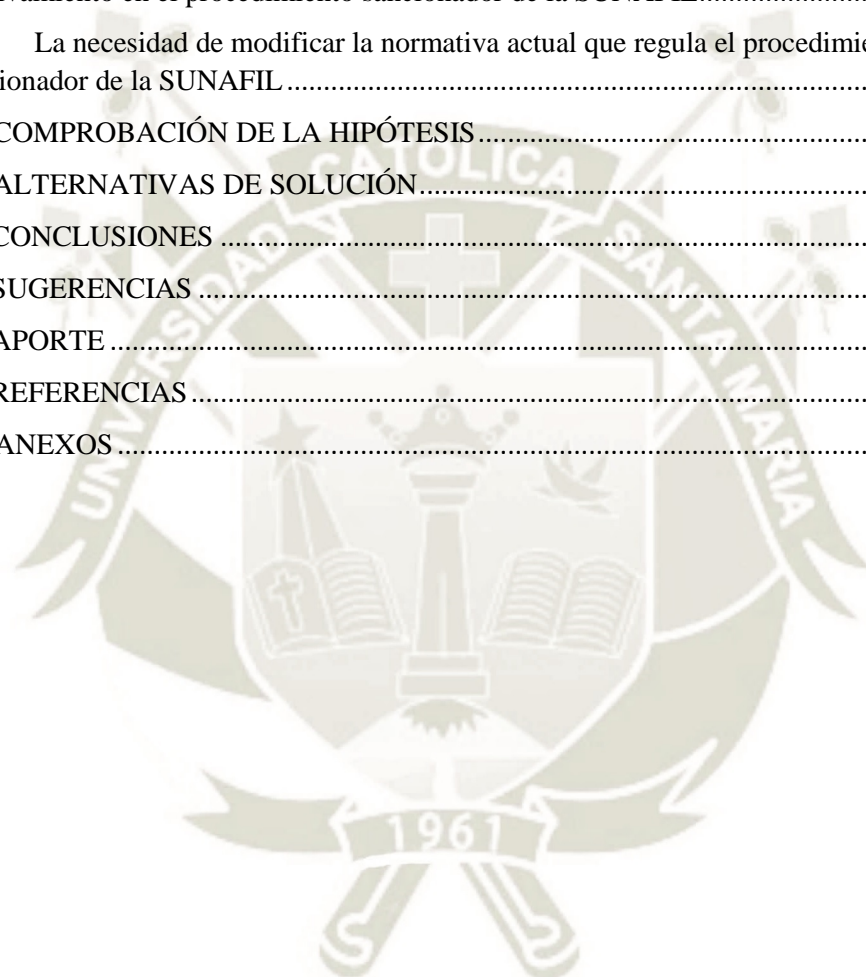
KEY WORDS

Power to impose sanctions, sanction instrumental and deterrent, interested third part, reasonable sanction, legitimate interested.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUCCIÓN	xii
CAPÍTULO I	13
1. LA POTESTAD SANCIONADORA Y LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO	13
1.1. Potestades de la administración pública.....	13
1.2. Potestad Sancionadora.....	14
1.2.1. Principios de la potestad sancionadora:.....	16
1.3. Procedimiento Administrativo Sancionador	19
1.3.1. Concepto.....	20
1.3.2. Principios especiales del procedimiento sancionador de la inspección del trabajo...	20
1.3.3. Fases del procedimiento sancionador	22
1.4. Inspección del trabajo.....	24
1.4.1. Fundamentos y bienes jurídicos protegidos	25
1.4.2. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral	25
1.4.3. El Tribunal de Fiscalización Laboral	27
CAPÍTULO II	28
2. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS CRITERIOS DE GRADUACIÓN	28
2.1. La sanción administrativa.....	28
2.1.1. Enfoque funcional y responsivo	29
2.1.2. Sanción adecuada y efectivamente aplicada.....	30
2.1.3. Naturaleza y finalidad de la sanción.....	31
2.2. Mecanismos de determinación y graduación de sanciones en la normativa nacional.	32
2.2.1. Antecedentes legislativos	33
2.2.2. Normativa actual	39
2.2.3. Criterios de graduación de sanciones	44
2.2.4. Determinación y graduación de la sanción en la legislación comparada	53
2.2.5. Eximentes y atenuantes de sanciones administrativas.....	59
CAPÍTULO 3	62
3. TERCERO ADMINISTRADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	62
3.1. Tercero administrado.....	62
3.2. Participación del trabajador afectado en la inspección del trabajo.....	65
3.3. Tercero administrado en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL	66
3.4. Tercero administrado en el derecho comparado.....	67

CAPÍTULO IV	70
4. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA SUNAFIL	70
4.1. Mecanismos idóneos de imposición de sanciones y protección del tercero interesado en la normativa que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL.....	72
4.2. Mecanismos de determinación, graduación y archivamiento en el procedimiento sancionador en la imposición de sanciones razonables y disuasivas.	78
4.3. Protección del tercero interesado en los mecanismos de imposición de sanciones y archivamiento en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL.....	90
4.4. La necesidad de modificar la normativa actual que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL	97
5. COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS	102
6. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN	104
7. CONCLUSIONES	105
8. SUGERENCIAS	107
9. APOORTE	108
10. REFERENCIAS	112
11. ANEXOS	119



INTRODUCCIÓN

En los últimos años la inspección del trabajo en el Perú ha ido evolucionando hacia un modelo en los términos del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo, ampliando no solo su ámbito de actuación, sino abarcando competencia a nivel nacional. Ahora bien, el fundamento de la coerción administrativa, y por tanto el objetivo principal de la SUNAFIL, es cautelar y promover el cumplimiento de los derechos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, sin embargo, el proceso actual de imposición de sanciones se aleja de dicho objetivo, no solo apartándose de la política de “sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas” señalada en Convenios Internacionales, sino que opta por considerar a la sanción como un fin en sí mismo, recortando además la discrecionalidad de las autoridades encargadas del procedimiento sancionador en el ejercicio de sus funciones.

Dicha problemática además de afectar a los empleadores al momento de imponer sanciones que no son razonables, y a los trabajadores, pues no encuentran un beneficio o protección adecuada de sus derechos o intereses en el procedimiento sancionador, también limita en su accionar a los funcionarios encargados de establecer una sanción que coaccione al empleador para lograr el real cumplimiento de la norma.

Estando a ello, cabe recordar que, además del cobro de la multa por el tesoro público, se debe evitar que el acto ilegal siga generando perjuicios en el trabajador (ARCE, 2021).

La presente investigación busca brindar un espacio de reflexión y análisis, utilizando trabajo de campo y bibliográfico, recolectando información de doctrina y legislación nacional e internacional, lo cual enriquece el contenido jurídico.

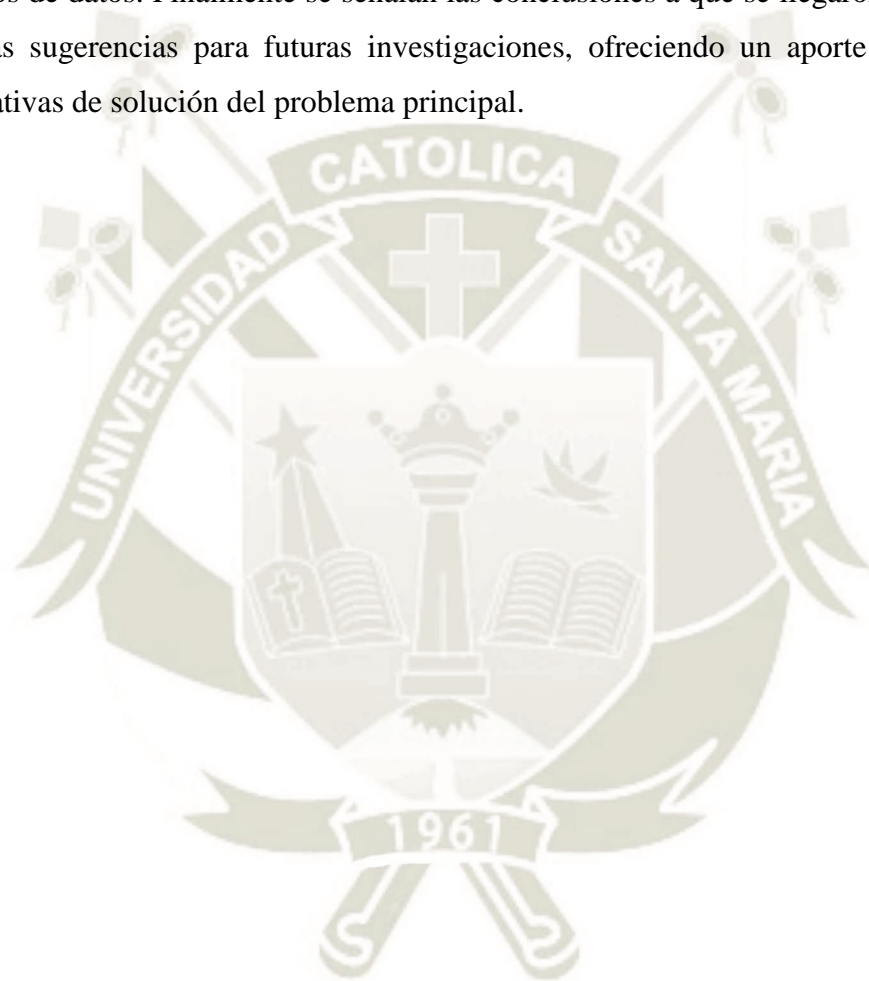
En tal sentido, se estableció como objetivo general determinar si la normativa que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL brinda protección al tercero interesado y mecanismos idóneos para imponer sanciones instrumentales-disuasivas.

Existen distintas posturas acerca de la sanción y del rol del trabajador en la aplicación práctica de la normativa actual, lo cual nos llevó a adoptar nuestra propia opinión al respecto.

En el primer capítulo se hace referencia al marco teórico de la potestad sancionadora y la inspección del trabajo, cuya comprensión es fundamental para entender la problemática advertida desde una perspectiva histórica, teleológica, entre otros.

Se desarrolla en el segundo y tercer capítulo, en detalle, la sanción administrativa y el rol del tercero interesado en el procedimiento sancionador de la inspección del trabajo. Además, revisamos antecedentes legislativos y regulación comparada de dichas figuras en sistemas de inspección similares al peruano.

En el cuarto capítulo se analizan cada uno de los objetivos planteados en el proyecto de investigación, describiendo y analizando los datos recolectados mediante tablas y gráficos de datos. Finalmente se señalan las conclusiones a que se llegaron y se aportan algunas sugerencias para futuras investigaciones, ofreciendo un aporte personal con alternativas de solución del problema principal.



CAPÍTULO I

1. LA POTESTAD SANCIONADORA Y LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

1.1. Potestades de la administración pública

La administración pública ejerce determinadas potestades para el funcionamiento ordenado de la sociedad, algunos autores las definen como principios, instrumentos políticos o poderes. Independientemente de ello, consideramos importante para el presente trabajo evidenciar la finalidad y las consecuencias jurídicas de estas potestades, en particular nos referiremos a la potestad sancionadora. Al respecto, Cassagne (1974) refiere que el concepto de potestad es el poder de actuación que se ejerce de acuerdo con el ordenamiento jurídico y que puede generar situaciones jurídicas que obliguen a los sujetos.

Queda claro entonces que toda potestad (ya sea que hablemos de la potestad reglamentaria, potestad organizativa, potestad sancionadora, etc.) debe operarse dentro del marco Constitucional en beneficio del interés público. Y, si bien puede ejercerse con determinada discrecionalidad debe respetar siempre los derechos de los administrados en tanto puede obligarlos generando situaciones jurídicas entre estos.

Una de las tantas divisiones que hace la doctrina es la relacionada a las potestades regladas y discrecionales de la administración pública. Respecto a las primeras, Parejo (1998) señala que: “La acción administrativa está prefigurada estrictamente y que se circunscribe a la ejecución de la norma o aplicación de ella mediante la subsunción del caso concreto en el supuesto legal que define”. (pág. 369). Es decir, la norma establece de manera agotadora las condiciones del ejercicio de la potestad, y la Administración aplica el contenido de las normas a los hechos. Un claro ejemplo es la potestad sancionadora en la imposición de sanciones en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL, ya que los mecanismos de graduación obedecen a una fórmula matemática que no deja mayor margen de discrecionalidad a los funcionarios públicos a cargo.

Por otra parte, respecto a las potestades discrecionales, García de Enterría y Fernández (2000) refieren que son aquellas en las que se hace efectiva la inclusión de una estimación subjetiva por parte de la Administración. Sin embargo, dicha potestad no es ilimitada, en ese sentido Guzmán (2013) nos dice

que esta estimación no es una facultad extralegal, sino que se encuentra plenamente determinada por la Ley o la Constitución.

Es decir, se atribuye a la Administración el análisis subjetivo de determinadas condiciones en el ejercicio de la potestad, ello por cuanto la norma otorga cierta libertad. En el caso del procedimiento administrativo sancionador podríamos hablar por ejemplo del mecanismo de graduación de sanciones establecido en el derogado Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, que establecía un margen de actuación en la graduación de la multa en función a determinadas condiciones del sujeto infractor, otro ejemplo sería el uso de nuevos criterios de graduación, como es el de dosimetría sancionadora, al que nos referiremos posteriormente en el capítulo dedicado a las sanciones administrativas.

1.2. Potestad Sancionadora

Los alcances y límites en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública es un tema que no pretendemos agotar con en el presente trabajo de investigación, si bien el tema puede abordarse desde diversos enfoques, nos centraremos en su ejercicio dentro de la inspección del trabajo y respecto de la sanción administrativa.

En una afirmación muy completa, Morón (2016), señaló que: “La potestad sancionadora es la facultad más aflictiva con que cuenta la Administración, puesto que le permite gravar patrimonios, limitar o cancelar derechos o imponer restricciones a las facultades ciudadanas. Dicha potestad resulta complementaria al poder de mando para el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en beneficio del interés público”. (pág. 617)

Por lo cual, si bien es cierto, en el ejercicio de la potestad sancionadora, la administración pública puede imponer sanciones ante conductas contrarias al interés público; dichas sanciones deben tener como finalidad disuadir, corregir y castigar las conductas ilegales (finalidad disuasiva, instrumental y represiva de la sanción). Así también, dichas sanciones deben respetar ciertas garantías como, por ejemplo, el debido proceso, la razonabilidad y proporcionalidad, entre otros. Su inobservancia en la imposición de sanciones desnaturaliza la finalidad de la potestad sancionadora y desprotege el interés público perseguido.

El Tribunal Constitucional en la sentencia expedida en el expediente N° 1003-1998-AA/TC señala que:

“La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3°, Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales (Tribunal Constitucional sala plena, 21 de junio de 1998, Sentencia N°1003-1998-AA/TC).

Para Gómez (2010), los objetivos de la potestad sancionadora serían disuadir y corregir las conductas ilegales y castigar a quienes las ejecutan, en tanto exista una vulneración (concreta o potencial) del interés público.

Queda claro pues que, dicha potestad debe hacerse efectiva con ciertos límites, ya que, al producir actos de gravamen contra los administrados, la Administración no tiene plena discrecionalidad, sino que las sanciones deben guardar relación con la infracción y los fines públicos que se persiguen.

Ahora bien, normativamente en nuestro país, la potestad sancionadora de la Administración Pública se encuentra recogida en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, T.U.O. de la LPAG), específicamente en el Capítulo III. Al respecto, Ocampo (2011) señala que, si bien a partir de esta norma de rango legal se confirma la incorporación expresa de dicha potestad a nuestro ordenamiento positivo, ella constituye tan sólo un reconocimiento formal o marco general a partir del cual se debe desarrollar, caso por caso (entidad por entidad), la forma concreta a través de la cual se ejercerá el poder punitivo dentro del ámbito de la Administración Pública.

Por lo que, si bien podemos considerar el TUO de la LPAG como una norma común de aplicación a los procedimientos sancionadores de la administración pública, se debe dejar a cada entidad regular ciertos aspectos propios del interés público que se busca cautelar. Por cuanto no será igual, por ejemplo, los fines

que persigue la inspección del trabajo, de los fines que persigue la administración tributaria.

Finalmente señalar que el presente estudio se delimitará en el estudio de los criterios de graduación de sanciones en la inspección del trabajo, ello sin perjuicio de otras manifestaciones de la potestad sancionadora.

1.2.1. Principios de la potestad sancionadora:

Debemos entender a los principios como aquellas líneas directrices que guían y limitan el ejercicio de la potestad sancionadora. En nuestra legislación, el artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General señala once principios que deben cumplir las entidades que posean potestad sancionadora en el ejercicio de sus funciones, lo cual no quiere decir sean los únicos, pues también son de aplicación los principios generales del procedimiento administrativo general y los principios especiales de la inspección del trabajo, como los mencionados en el artículo 44 de la Ley General de Inspección del Trabajo.

No está demás señalar las funciones de los principios en nuestro ordenamiento, al respecto resulta ilustrativo la triple función explicada por Morón (2016), la fundante (preceder a la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora), la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido de las reglas de la potestad sancionadora) y la integradora (servir de fuente de integración para salvar las lagunas jurídicas que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras).

Para efectos de la presente investigación consideramos de especial importancia los principios de proporcionalidad, razonabilidad, debido procedimiento y legalidad.

- **Principio de proporcionalidad**

Respecto del ejercicio de la potestad sancionadora, debemos tener en cuenta que el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia recaída en el expediente N° 3951-2007-AA/TC, la aplicación clásica del principio de proporcionalidad (esto es el triple juicio de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto)

“[...] El principio de proporcionalidad se encuentra contenido en el artículo 200° de la Constitución Política (último párrafo) y supone proporción entre los medios utilizados y la finalidad perseguida. Debe existir una correlación entre la infracción cometida y la sanción a aplicar. Se deberá entonces determinar en cada caso concreto si hubo una excesiva afectación de los derechos fundamentales [...] Este principio está estructurado a su vez por tres subprincipios: a) Idoneidad: Toda medida que implique una intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente válido; b) Necesidad: No debe existir otro medio alternativo que, por lo menos, muestre la misma idoneidad para la consecución del fin propuesto y que sea benigno con el derecho afectado, y, c) Proporcionalidad: el grado de intensidad en el que se realice el objetivo de la medida dictada debe ser equivalente al grado de intensidad en el que se afecte el derecho fundamental» (Tribunal Constitucional: expediente 1767-2007-AA/TC. En el mismo sentido, puede verse la sentencia recaída en el expediente 3951-2007-AA/TC)”. (Tribunal Constitucional, 13 de octubre de 2008, Sentencia N°3951-2007-AA/TC).

Si bien es cierto, anteriormente el Tribunal Constitucional había emitido otros pronunciamientos dotando de mayor contenido a este principio en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora, actualmente se ha decantado por el esquema tradicional, la importancia también radica en un límite a la discrecionalidad de la administración pública.

- **Principio de razonabilidad**

En el marco de un procedimiento administrativo sancionador, el principio de razonabilidad adquiere especial importancia en tanto nos permite evaluar y mediar la eficacia de las medidas sancionadoras que se imponen. Ivanega (2021) identifica dos manifestaciones de este principio en el procedimiento sancionador: “primero cuando el legislador determina en la norma el interés público que se persigue, las conductas que consideran lesivas a aquel y las consecuentes sanciones; luego, al concretarse la aplicación de éstas por parte de la Administración se exterioriza generalmente el ejercicio de la actividad discrecional”

Queda clara la importancia del referido principio en la labor del legislador (al establecer las conductas infractoras) y en la emisión de actos administrativos a cargo de los funcionarios del procedimiento sancionador (al aplicar la norma e imponer sanciones acordes con las infracciones cometidas)

Respecto de esta segunda manifestación Lucchetti (2009) señala que: “El análisis de la razonabilidad necesariamente debe garantizar que, al momento de aplicar una decisión administrativa, se evalúe principalmente la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción del cometido estatal”. (pág. 489). En el mismo sentido, Indacochea (2008) identifica en la existencia de un fin constitucionalmente legítimo la necesidad de la razonabilidad de la exigencia impuesta, y supone para ella que toda medida o decisión que limite o restrinja un derecho fundamental u otro bien constitucional, persigue alguna finalidad, y que, además, esta finalidad sea legítima desde el punto de vista constitucional, vale decir, que se encuentre prevista o al menos no prohibida por la Constitución. En el presente estudio nos adherimos a los anteriores conceptos, adicionando que para el caso particular de la inspección del trabajo ello deberá ir en la misma línea de una política de sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas conforme al Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

- **Principio de debido procedimiento**

El debido procedimiento es una garantía y un deber en todo procedimiento administrativo sancionador, y así lo establece el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG cuando señala que para la imposición de sanciones necesariamente debe tramitarse un procedimiento en el que se hayan respetado las debidas garantías, siendo además que debe establecerse separación entre la autoridad instructora y sancionadora.

Guzmán (2013), refiere que: “El principio del debido procedimiento señala que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al denominado debido proceso adjetivo o procesal, el mismo

que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho” (pág. 37). Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N° 503-2013-PA/TC (caso Fernando Castillo contra el Ministerio de Defensa), señaló lo siguiente:

“En principio el Tribunal precisa, conforme lo ha expuesto en reiterada jurisprudencia y uniforme jurisprudencia que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos”. (Tribunal Constitucional, 20 de septiembre de 2016, Sentencia N°503-2013-AA/TC).

Es de entender la importancia de este principio en todo procedimiento, más aún si el procedimiento sancionador está destinado a imponer un gravamen o una sanción al administrado, toda vez que dicha decisión debe respetar el derecho de defensa del administrado para llegar a una decisión motivada que se acerque lo más posible a la verdad material.

- **Principio de legalidad**

Dicho principio se encuentra reconocido por la Constitución Política del Perú y en el ámbito administrativo sancionador en el artículo 248.1 del T.U.O. de la LPAG, preceptuando que únicamente se atribuye potestad sancionadora a las entidades mediante norma con rango de ley.

Según Morón (2011), el principio de legalidad implica dos aspectos: a) ninguna autoridad puede ejercer competencia sancionadora sin que exista una norma con rango de ley que así lo habilite y b) solo a través de normas de rango legal se pueden establecer consecuencias jurídicas represivas a los administrados.

1.3. Procedimiento Administrativo Sancionador

En el sistema inspectivo del trabajo de nuestro país, culminadas las actuaciones inspectivas, y en caso el inspector haya detectado alguna infracción en materia

sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo o a la labor inspectiva producto de sus actuaciones, corresponde instaurar el procedimiento sancionador con la notificación de la imputación de cargos y el acta de infracción al sujeto responsable.

1.3.1. Concepto

El procedimiento administrativo sancionador de la inspección del trabajo se encuentra regulado por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento, asimismo se somete obligatoriamente a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Toyama y Rodríguez (2014) señalan que el procedimiento sancionador no es más que sancionar al sujeto inspeccionado, atribuirles las sanciones respectivas sobre la base de las infracciones señaladas en el acta de infracción.

No coincidimos con tal definición, consideramos que dicha afirmación resulta incompleta en tanto la finalidad no puede, ni debe ser únicamente sancionar, como fin en sí mismo, por el contrario, resulta necesario complementar dicha definición teniendo en cuenta la naturaleza de la sanción en nuestro sistema, y en línea con una política de sanciones adecuadas en el marco del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

Más recientemente, Arce (2020) complementa señalando que: “La sanción que en nuestro caso es una multa debe ser suficiente y efectivamente aplicada, de lo contrario la sanción no podrá ser un medio para obligar a los empleadores a tomar medidas correctivas ni podrá disuadirlos de futuros incumplimientos.” (pág. 140).

En tal sentido, el procedimiento administrativo sancionador de la inspección del trabajo será aquel por el cual se determine la existencia de responsabilidad administrativa sobre la base de infracciones señaladas en el acta de infracción y la consecuente imposición de sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas.

1.3.2. Principios especiales del procedimiento sancionador de la inspección del trabajo

Anteriormente mencionamos la importancia y el rol que cumplen los principios en nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, es importante precisar que no todos los principios son de aplicación a todo tipo de procedimiento, así como

hay ciertos principios que son de especial aplicación en determinados procedimientos, como es el caso del procedimiento sancionador de la inspección laboral. La Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo en su artículo 44° señala tres principios que inspiran el procedimiento sancionador del sistema de inspección del trabajo, sin perjuicio de que, a nuestro entender, dicha norma en realidad se limita a señalar principios de aplicación general, es conveniente desarrollarlos en función de su aplicación en el sistema inspectivo laboral:

- **Principio de observación del debido proceso:** Toyama y Rodríguez (2014), señalan que este principio dispone que las partes de un procedimiento administrativo sancionador, gozan de todos los derechos y garantía inherentes al mismo. En ese sentido, deben mantener vigente su derecho a exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y a obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo que se encuentre debidamente fundamentada en hechos y derechos. Estando a ello, entendemos que, cuando el citado autor hace referencia a “las partes”, hace referencia también al tercero con legítimo interés, si bien es cierto bajo el esquema actual el trabajador afectado no es parte del procedimiento sancionador, pero ello deberá evaluarse en cada caso específico, más aún si la directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección del trabajo dilucida ciertos criterios que desarrollaremos en el capítulo correspondiente al tercer interesado con legítimo interés.

- **Principio de economía y celeridad procesal:** El procedimiento sancionador deber desarrollarse en la menor cantidad de actos, pero garantizando una decisión que respete los derechos de los administrados en un tiempo razonable. Al respecto, Toyama y Rodríguez (2014) refieren que dicho principio obliga a las partes a actuar dentro del procedimiento procurando no dificultar su desenvolvimiento, a fin de alcanzar una decisión en un tiempo razonable. Bajo el esquema actual, se establece por un lado un plazo de caducidad de 9 meses y por otro la posibilidad de realizar actuaciones complementarias (tanto por la autoridad instructora como sancionadora), ello sumado a los criterios que viene adoptando el Tribunal de Fiscalización Laboral ocasiona que muchas veces

este principio sea utilizado en contra del interés general (cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo)

- **Principio de pluralidad de instancias:** Arce (2020) nos dice que, este principio garantiza que más de un juzgador evalúe la pretensión. En nuestro ordenamiento contamos con dos instancias y una tercera excepcional a cargo del Tribunal de Fiscalización Laboral, pero para efectos de la presente investigación resulta bastante ilustrativo lo referido por Toyama y Rodríguez (2014) cuando señala que dicho principio permite a las partes impugnar las decisiones de la Autoridad Administrativa de Trabajo a efectos de llegar a una solución justa a las controversias que se presenten en materia laboral y de Seguridad y Salud en el Trabajo. Como mencionamos anteriormente, bajo el esquema actual el trabajador afectado no es parte del procedimiento sancionador, pero consideramos que no habría prohibición para que pueda apelar una decisión que afecte sus derechos e intereses legítimos, los fundamentos de tal afirmación los desarrollaremos en el capítulo correspondiente (capítulo tercero).

Como puede observarse los principios señalados en la Ley General de Inspección del Trabajo, en realidad son de carácter general, cuya aplicación al procedimiento sancionador de la inspección del trabajo se entienden incluso de una interpretación sistemática del artículo 4 Título Preliminar y del artículo 248 del T.U.O. de la LPAG.

1.3.3. Fases del procedimiento sancionador

Como señalamos anteriormente, el procedimiento sancionador siempre se inicia de oficio, y en nuestro ordenamiento, el procedimiento sancionador consta de dos fases sucesivas:

1.3.3.1 Fase Instructora

La versión 02 de la Directiva N°001-2017-SUNAFIL/INII aprobado por Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL, señala que:

“La autoridad instructora es la encargada de conducir la fase instructora en la primera instancia del procedimiento sancionador efectuando las actuaciones conducentes a la determinación o no de la responsabilidad

administrativa del empleador infractor considerando el acta de infracción, descargo y demás actuaciones-instructivas que haya realizado”. (Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL, 2021, Numeral 6.4.1.1.)

Es por demás interesante, las facultades que tiene la autoridad instructora, siendo la encargada de iniciar el procedimiento sancionador con la imputación de cargos, incluso estando a cargo de las diligencias previas, lo cual trae un interesante debate acerca de la idoneidad y discrecionalidad respecto a estas últimas, sin embargo, comentaremos más adelante al respecto. Por su parte, Arce (2020), señala que:

“La autoridad instructora tiene como principal función la de determinar los hechos y sustentar con pruebas tales hechos (...). En el informe final la autoridad instructora evalúa y pondera lo señalado en el acta, en los descargos, como en las diligencias probatorias que correspondan y formula una propuesta de solución a la Autoridad Sancionadora” (pág. 149).

Como venimos mencionando, especial atención requiere las diligencias previas al inicio del procedimiento sancionador, siendo que es un esquema que intenta adaptarse a las necesidades propias de la inspección del trabajo, sin embargo, como se desarrollará posteriormente podría mejorarse el mecanismo actual, otorgando mayor discrecionalidad a la autoridad instructora y regulando determinadas facultades del tercero con legítimo interés.

1.3.3.2. Fase Sancionadora

La versión 02 de la Directiva N°001-2017-SUNAFIL/INII aprobado por Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL, señala que:

“La autoridad sancionadora es la encargada de conducir la fase sancionadora en la primera instancia del procedimiento sancionador, que tiene a su cargo la decisión sobre la imposición de sanciones por infracción en materia socio laboral y a la labor inspectiva, así como por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, en atención al pronunciamiento que señala la existencia o no de responsabilidad, remitido por la autoridad instructora”. (Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL, 2021, Numeral 6.4.2.1.)

En ese sentido, la autoridad sancionadora mediante un acto administrativo es la encargada de determinar la responsabilidad o no del administrado, en cuyo caso detecte incumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo o una infracción a la labor inspectiva expedirá la resolución con la determinación de la multa y el mandato de cumplimiento de la obligación en caso corresponda. Al igual que en la fase instructora, la Sub Intendencia de Resolución no posee gran margen de discrecionalidad para poder variar la sanción o permitir la participación de terceros con legítimo interés en defensa del interés general perseguido por la inspección del trabajo.

1.4. Inspección del trabajo

Luego de haber referido de manera general los fundamentos y contenido de la potestad sancionadora en la inspección del trabajo, conviene desarrollar el contenido de la inspección laboral, marco normativo y bienes jurídicos protegidos para así entender la naturaleza y finalidad de la sanción administrativa en el marco del sistema inspectivo.

Sin ánimo de agotar el debate sobre la calidad de función o servicio público, para el presente estudio consideramos a la inspección del trabajo como el servicio público a cargo de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral, de seguridad social y seguridad y salud en el trabajo de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo. El marco normativo del sistema de inspección del trabajo está regulado por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Es así que el artículo 1° de la Ley en mención señala que la inspección laboral:

“Es el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como, de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio número 81 de la Organización Internacional del Trabajo” (Ley N° 28806, 2006, artículo 1°)

1.4.1. Fundamentos y bienes jurídicos protegidos

El fundamento de la Inspección del Trabajo es buscar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo buscando así proteger a los trabajadores y a sus familias. Es así que, vía el bloque de constitucionalidad, el Estado peruano se obliga a mantener un sistema de inspección del trabajo que procure la protección de los derechos laborales, en virtud del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado mediante resolución legislativa N° 13284 el 01 de febrero de 1960.

Arce (2020) de una interpretación sistemática del artículo 3° y de la cuarta disposición final y transitoria de nuestra carta magna, concluye que:

“La jerarquía constitucional que goza el convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo en el ordenamiento peruano implica una obligación de respeto absoluto por parte del Estado. Dicha obligación no solo exige al Perú la presencia simbólica, sino reclama una estructura organizativa sólida, eficaz y de acción imparcial por parte de los inspectores” (pág. 32).

No cabe duda que, la inspección laboral también haya su fundamentación en la potestad coercitiva de la administración pública. Es decir, a través de la imposición de multas debe coaccionar al empleador para lograr el real cumplimiento de las normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Pues, en todo sistema jurídico existen normas que establecen derechos y normas que establecen deberes, pero para garantizar su eficacia se requiere de normas que otorguen potestades para garantizar la aplicación de estas.

1.4.2. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

El 15 de enero de 2013, se promulgó la Ley N° 29981, Ley de Creación de la Superintendencia de Fiscalización Laboral que modificó la Ley N° 29981, Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

La norma en mención señala que la SUNAFIL:

“Es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar

investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.
(Ley N° 29981, 2013, artículo 1)

En este punto resulta importante mencionar el ámbito de actuación de la inspección del trabajo, para lo cual debemos distinguir tres de ellos:

- **Ámbito material:** La legislación peruana otorga un ámbito material bastante amplio. La Ley General de Inspección del Trabajo, refiere en su artículo 3.1. que la inspección vigila el cumplimiento de las normas en materia de relaciones laborales (individuales y colectivas), derechos fundamentales, seguridad y salud en el trabajo, entre otros (Ley N° 28806, 2006, artículo 3.1). Cabe destacar que existen ciertas excepciones, por ejemplo, en el caso de seguridad social la inspección fiscaliza la inscripción, pero no tiene facultades para fiscalizar la recaudación y cobranza (en tanto ello corresponde a la SUNAT), a excepción del sistema privado que si puede fiscalizar aportes. Así también es destacable lo concerniente al despido, en tanto únicamente está facultada para realizar verificación de hechos en caso de despido arbitrario.
- **Ámbito subjetivo:** El artículo 4 de la Ley General de Inspección del Trabajo señala que, el ámbito subjetivo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas; siempre y cuando los trabajadores estén contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada (Ley N° 28806, 2006, artículo 4°). Finalmente, hacer mención que la Primera Disposición Complementaria y Final de Ley N° 31131 que elimina de forma progresiva el régimen de Contratación Administrativa de Servicios en el sector público señala que la fiscalización de las condiciones contractuales, convencionales y condiciones legales de los trabajadores CAS, está a cargo de la SUNAFIL, mientras dure el proceso de implementación de la ley.
- **Ámbito territorial:** Respecto al ámbito territorial la Directiva 001-2020-SUNAFIL señala que el personal inspectivo de determinada intendencia regional solo puede actuar en los lugares de trabajo que existen en el ámbito de dicha intendencia (Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL, 2021, artículo 6.4.1.1).

1.4.3. El Tribunal de Fiscalización Laboral

Posterior a la segunda instancia (Intendencia Regional), las resoluciones que imponen multas, pueden ser revisadas por el Tribunal de Fiscalización Laboral mediante el recurso de revisión. Si bien es cierto la creación de dicho órgano se dio con la Ley N° 29981 norma que crea la SUNAFIL, recién entró en funcionamiento el año 2021, es evidente el importante rol que viene cumpliendo dicho Tribunal, en tanto permite unificar jurisprudencia administrativa dentro de la institución, unificando criterios y creando precedentes de obligatorio cumplimiento para los operadores del sistema inspectivo.

También es importante destacar que, si bien es una instancia administrativa del procedimiento sancionador, dicho órgano solo toma conocimiento respecto a aquellos casos en los que se haya interpuesto el recurso de revisión, resultando por tanto una instancia excepcional para aquellos casos en que se cometió alguna infracción normativa en las instancias inferiores, y únicamente para aquellas infracciones calificadas como muy graves dentro del ordenamiento legal.

Estando a ello, la finalidad del recurso de revisión únicamente puede ser la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del sistema de inspección del trabajo. En el capítulo IV del presente trabajo de investigación analizaremos algunas resoluciones del Tribunal de Fiscalización referentes a la imposición y determinación de las sanciones, y si se viene aplicando adecuadamente el ordenamiento en relación a las consideraciones del propio Tribunal.

CAPÍTULO II

2. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y LOS CRITERIOS DE GRADUACIÓN

2.1. La sanción administrativa

En ejercicio del ius puniendi del Estado, la administración pública puede imponer sanciones ante incumplimientos al ordenamiento jurídico. Dichas sanciones son impuestas en un procedimiento administrativo sancionador y si bien es cierto tiene fines principalmente represivos, también es una herramienta importante para la administración pública en aras del cumplimiento de la normativa, debemos tener presente que la sanción nunca debe ser un fin en sí mismo.

La sanción administrativa ha sido estudiada desde diversos enfoques, la noción del enfoque clásico nos la da De Enterría y Fernández (2006) esbozando lo siguiente: “Por sanción entendemos aquí un mal infligido 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” (pág. 163). Tenemos entonces que, la sanción es una carga que se impone al administrado como consecuencia de la vulneración a un bien jurídico protegido en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, es más, como veremos más adelante, la gravedad de las multas se vincula fundamentalmente con el bien jurídico lesionado. Cabe destacar de dicha definición que la multa es el resultado de un procedimiento sancionador con finalidad meramente represora.

Por otra parte, Morón (2018) señala que no se puede partir de la premisa que la sanción es un fin en sí mismo y que, cuanto más rápido se apliquen al infractor corregirá su conducta al ordenamiento jurídico.

Si bien es evidente que la sanción tiene en su concepción una finalidad represora, no se agota en ello, sino que también importa una herramienta de coacción para disuadir y buscar el cumplimiento de la normativa.

Así mismo, si bien la clasificación de las sanciones no es rígida, para efectos del presente trabajo, consideramos importante señalar la referida por Danos (1995):

En función de su finalidad, pueden ser:

- a) Sanciones de autoprotección: Son aquellas en las que la Administración tutela su organización y orden internos.

b) Sanciones de protección del orden general: Son aquellas que persiguen el control del orden social general en un sentido amplio.

En función al contenido de la sanción, pueden ser:

a) Sanciones personales: Son aquellas que suspenden, restringen o autorizan un derecho.

b) Sanciones reales: Son aquellas que consisten de la imposición de dinero o en la sustracción de una cosa.

En función del ordenamiento administrativo: Pueden ser:

a) Sanciones principales: Son aquellas que imponen un gravamen al administrado.

b) Sanciones accesorias: Son aquellas que buscan reforzar la eficacia de la sanción.

De tal manera que, por ejemplo, la multa impuesta por la SUNAFIL en un procedimiento sancionador por infracción a la normativa sociolaboral sería de protección del orden general, real y principal, mientras que la sanción por infracción a la labor inspectiva sería una sanción de autoprotección en tanto el fundamento es castigar las actividades de obstaculización de la inspección del trabajo. Pero, además de ello, la legislación podría facultar a la administración a imponer cualquier otro tipo de sanción que se encuentre prevista en la ley y resulte proporcional y razonable a la infracción cometida. Es el caso por ejemplo de la sanción de cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica por determinadas infracciones en seguridad y salud en el trabajo que se imponen de manera adicional a la sanción principal que sería la multa al sujeto infractor.

2.1.1. Enfoque funcional y responsivo

Como anteriormente referimos, se ha estudiado a la sanción desde muchos enfoques (naturaleza, legitimidad, límites, etc.), pero poco se ha investigado en cuanto a su función, en específico a su aplicación por la Administración como instrumento para lograr el cumplimiento de su regulación. Loughlin (2005) señala que el Derecho Público debe ser interpretado conforme a sus propósitos. Lo cual evidencia una aproximación funcionalista de las medidas punitivas (imposición de sanciones) de la administración pública. Un sector de la doctrina explica ello a partir de la “regulación responsiva” como fundamento

de la potestad sancionadora de las entidades de la administración pública, Nonet y Selznick (2009) señalan que la responsividad se refiere a la capacidad del regulador para adaptarse selectivamente al entorno y a las características de los actores regulados, siendo necesario al efecto que la Administración disponga de herramientas que la habiliten para actuar y faciliten el cumplimiento de los propósitos públicos fijados por el legislador.

Es decir, una regulación responsiva será aquella que brinde a la Administración herramientas que le permitan imponer sanciones adecuadas y de acuerdo a los bienes jurídicos tutelados en cada caso (de acuerdo al sector regulado, en nuestro caso nos referimos al ordenamiento jurídico sociolaboral), lo cual evidenciará un procedimiento sancionador efectivo y que sirva a su finalidad.

En la misma línea Soto (2016) señala que, el regulador debe estar dotado de herramientas que le permitan recorrer opciones que van desde la persuasión hasta la inhabilitación del administrado. Habrá de contar también con flexibilidad para escoger diversas estrategias regulatorias cuya intensidad pueda graduar.

Respecto a las sanciones y su graduación en el sistema de inspección del trabajo, el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo es el encargado de su cuantificación, ello acorde con el principio de reserva de ley en tanto es la norma con rango legal la que establece determinados márgenes, y es el Reglamento quien establece los criterios de graduación especiales y montos de las sanciones, sin embargo consideramos que los mismos, no en todos los casos toman en cuenta criterios y principios regulados por la Ley General de Inspección del Trabajo y por el T.U.O. de la LPAG, que permitirían una apreciación más razonable y un sanción más adecuada en cada caso.

2.1.2. Sanción adecuada y efectivamente aplicada

El convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo menciona referente al procedimiento sancionador que las sanciones que se impongan deberán ser adecuadas y efectivamente aplicadas.

Como se desarrolló anteriormente, la sanción básicamente impone un castigo, lo cual no significa que esta sea su finalidad. En tal sentido, y en una concepción de sanciones adecuadas, Arce (2021) señala que “la multa como sanción es uno de los tantos instrumentos que tiene el Estado (SUNAFIL) para

lograr el cumplimiento de los deberes laborales del trabajador. Por eso su naturaleza instrumental y disuasiva” (pág. 197). Asimismo, Zornoza (1992) explica que “el objeto de ellas (las sanciones) no se circunscribe a asegurar el buen orden administrativo, sino que su finalidad esencial reside en la protección del interés general”. Ello cobra importancia en la medida que es la manera de evidenciar la eficacia del procedimiento sancionador.

Respecto del segundo elemento – *sanciones efectivamente aplicadas* - Arce (2020), señala que: “no se trata de que los inspectores propongan sanciones en sus actas, sino que las mismas sean aplicadas de manera efectiva si ello corresponde. Si, por alguna razón, las sanciones no se aplican y son meramente simbólicas, entonces el procedimiento no sirve a su finalidad. (pág. 140)”

Para que la sanción administrativa cumpla su finalidad de reprimir y disuadir el incumplimiento, este debe ser proporcional a la infracción cometida, tanto en el grado de afectación a los intereses jurídicamente tutelados como en cuanto a su probabilidad de detección, y más onerosa que el deber incumplido.

Por último, mencionar que, la sanción-multa debe tener una determinación de juicio lógico, en la doctrina conocida como *fatispecie*, es decir la norma jurídica en su consideración de elementos tiene dicha determinación. Tal es así, que su no cumplimiento, determina la identificación de un hecho concreto -la infracción a razón de la cual se impone la multa- en ese sentido, la sanción tiene que ser equivalente a la lesión del bien jurídico protegido.

2.1.3. Naturaleza y finalidad de la sanción

Como hemos venido mencionando en reiteradas partes de la presente investigación, evidentemente la sanción tiene una finalidad represora, no debemos omitir que también es una herramienta de coacción de la administración con naturaleza instrumental y disuasiva, no podríamos agotar la naturaleza la sanción partiendo de la concepción de una finalidad en sí misma, pero entonces ¿Cuál es la naturaleza de la sanción? ¿Tiene una finalidad repositiva, resarcitoria o punitiva? Si bien hay distintas posiciones en la doctrina, en las que la sanción – y en especial la multa – puede tener una o más finalidades, por un lado, están quienes señalan que es únicamente punitiva y por otro están quienes refieren que esta debe ser instrumental y disuasiva. Respecto a la primera postura Huergo (2007) sostiene que el único contenido

es el castigo al infractor, sin que la sanción contribuya de ninguna otra manera a la tutela de intereses públicos, al restablecimiento de la legalidad vulnerada o a la gestión administrativa. Es decir, que, en la sanción, lo que sirve para tutelar los intereses públicos es la amenaza de imponerla en caso de que se cometa la conducta ilegal, no el contenido mismo de la sanción, el cual afecta directamente los intereses del infractor.

Por otra parte, Gómez, Isla y Mejía (2010) señalan que la finalidad de la sanción es disuadir y castigar una conducta ilícita. Siendo un instrumento de coerción en los individuos para el cumplimiento de las leyes causando dos efectos. El primero disuasivo, pues procura evitar que se sigan cometiendo en el futuro conductas como la sancionada por el infractor o por terceros. El segundo, correctivo, pues suspende la comisión de la conducta infractora y devuelve a la sociedad el equilibrio perdido.

Arce (2020) refiriéndose particularmente al procedimiento sancionador en la inspección del trabajo señala que, una sanción será eficaz y servirá a la protección del interés general, en tanto esta sea instrumental y disuasiva. Instrumental, en la medida que el procedimiento sancionador al buscar su eficacia no persigue la imposición de una sanción sin más. Persigue el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Y es disuasiva, en tanto busca eliminar futuros comportamientos empresariales que contravengan sus obligaciones sociolaborales y de seguridad y salud. De ahí que las multas no deban ser tan altas, como para truncar la vida de la empresa, ni tan bajas, como para que no cumplan labor disuasiva.

Evidentemente partiendo de una concepción de sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas señala por la Organización Internacional del Trabajo para la inspección del trabajo, la sanción resulta siendo un instrumento útil para el cumplimiento de los derechos laborales del trabajador y la protección del interés general, por ello coincidimos con esta última postura que asume su naturaleza represiva, instrumental y disuasiva.

2.2. Mecanismos de determinación y graduación de sanciones en la normativa nacional

Como detallamos anteriormente, la administración pública -en este caso la SUNAFIL-, ante la contravención del ordenamiento jurídico determina la

imposición de una sanción, la cual tiene como función principal castigar y disuadir al sujeto infractor. Es por ello que los servidores públicos deben procurar que dichas sanciones respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad de acuerdo a cada caso específico en función de la discrecionalidad con la que cuentan. Ahora bien, la normativa otorga ciertas facultades a los operadores jurídicos, por lo que, para su entendimiento consideramos necesario revisar como se ha venido graduando las sanciones anteriormente (antecedentes legislativos), para después analizar su tratativa a nivel internacional (específicamente en países con sistemas de inspección del trabajo parecidos al peruano, como son los casos de España, Argentina y Colombia) para finalmente analizar la normativa actual.

2.2.1. Antecedentes legislativos

Como antecedente histórico de la Inspección del Trabajo debemos referirnos en un primer momento al Decreto Legislativo N° 910 – Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador y a su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2001-TR, para efectos del presente trabajo de investigación únicamente nos referiremos al mecanismo de graduación, en tanto en las normas mencionadas anteriormente ya se establecía los procedimientos del entonces llamado Ministerio de Trabajo y Promoción Social en relación a su potestad sancionadora referente a la inspección laboral. Es así que tanto las infracciones y la multas se clasificaban de acuerdo a la gravedad del caso, para lo cual se establecieron infracciones de primer, segundo y tercer grado; siendo estas últimas las de mayor gravedad. Si bien se dejó al reglamento la tarea de establecer los mecanismos de graduación, la norma con rango legal estableció topes para cada grado de infracción respectivamente. El Reglamento precitado establecía la siguiente tabla:

Gravedad de la Infracción	Base de Cálculo	Número de trabajadores afectados						
		1 - 5	6 - 10	11 - 20	21 - 40	41 - 100	101 a 200	201 a +
1°	2.5 UIT	5%	10%	20%	30%	50%	80%	100%
2°	5 UIT	5%	10%	20%	30%	50%	80%	100%
3°	10 UIT	5%	10%	20%	30%	50%	80%	100%

*Tabla extraída del numeral 44.1. de artículo 44 del Decreto Supremo N° 020-2001 – Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 010-2004-TR publicado el 21 de julio de 2004

Como puede observarse la Autoridad Administrativa de Trabajo, disponía de porcentajes fijos para el cálculo de la multa. Respecto a los criterios de graduación el Reglamento establecía que:

- En caso de reinspección, la multa originalmente impuesta se duplicaba si el incumplimiento persistía. Consideramos que, el criterio de este fundamento es castigar la reincidencia y la conducta omisiva del empleador por corregir el comportamiento vulneratorio del ordenamiento sociolaboral.
- Solo para el caso de infracciones a la labor inspectiva (obstrucción, inasistencia o abandono de diligencias) la multa podría establecerse entre 5 y 10 Unidades Impositivas Tributarias atendiendo al tipo de procedimiento, la modalidad del acto efectuado, así como la reiterancia. Respecto a este criterio de graduación, podemos observar que se otorgó un mayor margen de discrecionalidad al funcionario público, pudiendo graduar el monto final de la multa, ello encuentra su fundamento en la protección interna frente a comportamientos que obstruyan la labor del inspector de trabajo, y como parte del fortalecimiento del sistema inspectivo.
- Tratándose de empresas que cuenten hasta con 40 trabajadores, la base de cálculo para el cálculo de la multa se reduce en un 50%. A primera vista parecería un criterio de proporcionalidad, sin embargo, tampoco brindaba mayor margen de discrecionalidad al funcionario para poder determinar el cálculo de la multa, simplemente se optó por disminuir el monto de la multa bajo el fundamento de que al ser empresas “pequeñas” disponen de menores recursos económicos.

Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo previo a la modificatoria del 2013

Ahora bien, resulta enriquecedor analizar el Reglamento original de la Ley General de Inspección del Trabajo y su evolución hasta el texto vigente. Es

así que, en el mismo no se establecía porcentajes exactos, sino que señalaba parámetros porcentuales, como se muestra en la siguiente tabla:

Gravedad de Infracción	Base de Cálculo	Número de Trabajadores Afectados						
		1-10	11-20	21-50	51-80	81-110	111-140	141 a +
LEVES	1 a 5 UIT	5-10%	11-15%	16-20%	21-40%	41-50%	51-80%	81-100%
GRAVES	6 a 10 UIT	5-10%	11-15%	16-20%	21-40%	41-50%	51-80%	81-100%
MUY GRAVES	11 a 20 UIT	5-10%	11-15%	16-20%	21-40%	41-50%	51-80%	81-100%

*Tabla extraída del numeral 48.1. del artículo 48 del Decreto Supremo N° 019-2006 – Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo previos a la modificación efectuada mediante Decreto Supremo N° 012-2013-TR publicado el 07 de diciembre de 2013

Estos parámetros porcentuales permitían a la autoridad administrativa definir la cuantía exacta de la multa, para ello y con el fin de limitar la discrecionalidad total, el artículo 47 del Reglamento en mención determinaba criterios de graduación, así por ejemplo cuando se trate de infracciones a la normativa sociolaboral deberá evaluarse los “antecedentes del sujeto infractor”; y cuando se constate infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, deberá evaluarse además la “peligrosidad de las actividades y el carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a las mismas”, “la gravedad de los daños producidos”, “la conducta seguida por el sujeto infractor”. Adicionalmente a los criterios antes señalados, la determinación de la sanción debe ser acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

La norma en mención fue publicada el 29 de octubre de 2006, y estuvo vigente durante 6 años, lapso durante el cual, la inspección laboral se encontraba a cargo de la Dirección General de Inspección del Trabajo, como órgano de línea del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Es decir, tanto las actuaciones inspectivas, como el procedimiento sancionador se encontraban a cargo de los Gobiernos Regionales, pese a las limitaciones funcionales y presupuestarias, se fue direccionando criterios de graduación en

aras de armonizar la discrecionalidad con la que contaban los funcionarios y la imposición de sanciones adecuadas. Tenemos por ejemplo, que mediante Resolución Directoral 029-2009-MTPE/2/11.4 del 22 de mayo de 2009 se estableció el siguiente criterio normativo:

“Los inspectores del Trabajo y/o auxiliares deberán motivar o sustentar las razones por las que la comisión de determinada infracción, justifica la imposición de una sanción mayor a la mínima prevista en la tabla de multas del numeral 48.1 del artículo 48 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, para lo cual será de aplicación el numeral 47.3 del artículo 47 de la norma citada, norma que remite a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la determinación de la sanción, desarrollados en el numeral 3 del artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por el D.L 1029” (Resolución Directoral 029-2009-MTPE/2/11.4, 2009)

Es decir, por regla general, en tanto no haya circunstancias concurrentes que agraven la falta, debía multarse por el mínimo previsto en cada infracción, teniendo además en cuenta los topes máximos previstos.

Si bien, dicho modelo de graduación de multas es bastante común en sistemas inspectivos del trabajo parecidos al nuestro (España, Colombia y Argentina), mediante Decreto Supremo 012-2013-TR, publicado el 07 de diciembre de 2013, el legislador optó por establecer montos exactos para el cálculo de la multa, y establecer 3 tablas de multa en función del tamaño de la empresa quedando con el siguiente tenor:

Microempresa										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 a más
Leves	0.10	0.12	0.15	0.17	0.20	0.25	0.30	0.35	0.40	0.50
Graves	0.25	0.30	0.35	0.40	0.45	0.55	0.65	0.75	0.85	1.00
Muy graves	0.50	0.55	0.65	0.70	0.80	0.90	1.05	1.20	1.35	1.50

Pequeña empresa										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 99	100 a más
Leves	0.20	0.30	0.40	0.50	0.70	1.00	1.35	1.85	2.25	5.00
Graves	1.00	1.30	1.70	2.15	2.80	3.60	4.65	5.40	6.25	10.00
Muy graves	1.70	2.20	2.85	3.65	4.75	6.10	7.90	9.60	11.00	17.00

No MYPE										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	501 a 999	1000 a más
Leves	0.50	1.70	2.45	4.50	6.00	7.20	10.25	14.70	21.00	30.00
Graves	3.00	7.50	10.00	12.50	15.00	20.00	25.00	35.00	40.00	50.00
Muy graves	5.00	10.00	15.00	22.00	27.00	35.00	45.00	60.00	80.00	100.00

*Tablas extraída del numeral 48.1. del artículo 48 del Decreto Supremo N° 019-2006 – Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo posterior a la modificación efectuada mediante Decreto Supremo N° 012-2013-TR publicado el 07 de diciembre de 2013

Así también, la Ley de Creación de SUNAFIL trajo nuevos topes y un nuevo esquema para el cálculo de la multa, estableciendo en montos fijos y cuantías elevadas en comparación a las anteriores. La administración consciente de las implicancias del recorte de discrecionalidad y el agravamiento de las multas, señaló que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo revisaría la tabla con una periodicidad de dos años.

Es así que, el 06 de agosto de 2017 mediante Decreto Supremo N° 015-2017-TR se volvió a modificar la tabla de multas rebajando a la mitad -casi en su totalidad- los montos fijos de las sanciones, ello por cuanto no resultaba razonable establecer montos fijo tan altos, que además dejaban sin margen de discrecionalidad a los funcionarios a cargo del procedimiento sancionador, incurriendo en muchos casos en exceso de punición.

Finalmente, el 10 de febrero de 2020, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-TR se dio la última modificación a la referida tabla de multas, que a raíz del contexto que se vivía -*informalidad, accidentes de trabajo mortales y presión política*- incrementó la gravosidad de las multas de las empresas bajo régimen general.

La experiencia que nos dejó el Decreto Supremo 0019-2006 – Reglamento de la Ley General de Inspección previo a la modificatoria del 2013 es enriquecedora en tanto implicaba una valoración razonable de la sanción más adecuada en función al caso particular, dicha decisión necesariamente debía ser motivada. A manera de ejemplo, tenemos la Resolución Directoral N° 057-2014-DPSCL-TAC de fecha 28 de marzo de 2014 que resuelve el recurso de apelación en contra de una resolución que impone multa en el marco del Expediente 037-2013-SDILSST-TAC-PS, que en su considerando octavo señala:

“Que, sin perjuicio de la delimitación de la infracción desarrollada precedentemente y respetando el principio al debido procedimiento, del análisis de los actuados se advierte que tanto en el acta de infracción, así como de la resolución Sub Directoral impugnada, se ha tomado como criterios para la imposición de la sanción de multa la gravedad de la falta cometida (infracción muy grave) y el número de trabajadores afectados (refieren que son trescientos noventa (390) trabajadores). Así mismo, se determina que se ha tomado como criterio para la cuantificación de la multa un porcentaje mayor al mínimo establecido para tal supuesto, sin que el inspector de trabajo motive y justifique el por qué se adopta tal propuesta de multa. En ese sentido, los inspectores de trabajo deberán motivar o sustentar las razones por las que la comisión de determinada infracción, justifica la imposición de una sanción mayor a la mínima prevista en la tabla de multas del artículo 48° numeral 48.1 del Reglamento, para lo cual será de aplicación el artículo 47° numeral 47.3 del citado Reglamento que remite a los principios de Razonabilidad y Proporcionalidad en la determinación de la sanción, desarrollados en el artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Que estando a lo expuesto precedentemente y considerando que el artículo 38° de la Ley establece que las sanciones a imponer por la comisión de infracciones se gradúan atendiendo a criterios generales referidos a la gravedad de la falta cometida y al número de trabajadores, dicha adecuación incide en el monto de la multa impuesta por el acto administrativo impugnado, y conforme lo señala el punto 5) de la Resolución Directoral N°029-2009-MTPE/211.4, Relación de Criterios

Aplicables en la Inspección del Trabajo, bajo los principios de Legalidad y Celeridad, es procedente efectuar la adecuación correspondiente(...) (Dirección Regional de Trabajo de Tacna, 2014, Expediente 037-2013-SDILSST-TAC-PS)

Somos de la opinión que, dicha modificación de la cuantía de la multa es completamente legal y debe tener presente además que, en virtud del principio de conservación del acta jurídico, la autoridad administrativa puede variar la cuantía sin que ello de desvirtúe lo constatado por el inspector de trabajo.

2.2.2. Normativa actual

La Ley N°28806 - Ley General de Inspección del Trabajo establece las materias objeto de infracción, los criterios para ponderar la gravedad de la infracción (leves, graves y muy graves) así como los criterios generales de graduación de las sanciones, dejando al Reglamento la tarea de establecer las precisiones de su aplicación. Previo al análisis de los criterios de graduación de las sanciones consideramos necesario señalar que, si bien a primera vista, y en atención a los principios de legalidad y tipicidad, las infracciones y las sanciones solo podrían ser definidas y descritas en una norma con rango de Ley (artículo 248.1 y 248.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo General), somos de la opinión que por norma reglamentaria puede tipificarse infracciones y efectuar la determinación de las sanciones, pero debe respetarse las pautas generales establecidas por la ley habilitante sin desnaturalizarlas ni transgredirlas.

Al respecto, Pedreschi (2003) señala que: “si bien es cierto que las sanciones administrativas previstas para su aplicación a un administrado como consecuencia de la comisión de una infracción sólo pueden ser establecidas mediante norma con rango de ley, existe la posibilidad que, mediante reglamento, se establezca una graduación de las mismas para regular los supuestos en los cuales procederá su aplicación (dependiendo del tipo y gravedad de la infracción, principalmente). Sin embargo, a diferencia de lo establecido con relación a las conductas que constituyen infracción, no es posible disponer por la vía reglamentaria la creación de nuevos tipos de sanciones administrativas, debiendo limitarse a lo establecido en la norma con rango de ley” (pág. 528).

Así también, en virtud el primer párrafo del numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG (aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS) Cavalie (2021), señala que en materia de la potestad sancionadora expresamente existe la posibilidad de una colaboración reglamentaria, no solo identificando las conductas sancionables (señalar infracciones) sino también efectuar la determinación de sanciones. No debiendo excederse de las facultades brindadas en le ley habilitante u otras limitaciones como los principios y garantías aplicables a la facultad sancionadora.

Hecha la precisión procederemos a describir y analizar los aspectos fundamentales que se han dejado a la colaboración reglamentaria en el sistema de inspección el trabajo.

Materias objeto de infracción. – La Ley General de Inspección del Trabajo señala que son objeto de infracciones administrativas las materias de relaciones laborales (para efectos de la Ley se consideran también los temas de colocación, fomento del empleo y modalidades formativas), de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social. Adicionalmente debemos agregar las infracciones a la labor inspectiva, que encuentran su fundamento en castigar las actividades de obstaculización de la inspección del trabajo (sanción de autoprotección). Por su parte el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo señala el tipo infractor de cada materia en el título III, es decir la tipificación de las conductas infractoras en las que se subsumen los hechos está a cargo de la norma en mención. Cabe precisar que vía reglamentaria no puede crearse una nueva materia o infracción, ni el funcionario puede hacer interpretación extensiva de una nueva infracción. Respecto a este punto el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo respeta lo establecido por la norma con rango legal y se encuentra dentro de los parámetros que establecen los principios del procedimiento sancionador.

Criterios de ponderación de gravedad de la infracción. – Si bien para efectos de la graduación de la sanción la Ley General de Inspección del Trabajo considera como criterio general la gravedad de la falta cometida, es pertinente desarrollarla de manera separada en tanto que, al igual que en el caso anterior la norma con rango legal establece parámetros para la determinación de gravedad de las mismas, es así que se deja sentado que las infracciones se califican en atención a

la naturaleza del derecho afectado o del deber infringido. Debemos destacar los artículos 31 y 37 de la Ley General de Inspección del Trabajo que señalan:

“Artículo 31.- Infracciones administrativas

(...)

a) Leves, cuando los incumplimientos afecten a obligaciones meramente formales.

b) Graves, cuando los actos u omisiones sean contrarios a los derechos de los trabajadores o se incumplan obligaciones que trasciendan el ámbito meramente formal, así como las referidas a la labor inspectiva.

c) Muy graves, los que tengan una especial trascendencia por la naturaleza del deber infringido o afecten derechos o a los trabajadores especialmente protegidos por las normas nacionales”. (Ley N° 28806, 2006, artículo 31°)

“Artículo 37.- Gravedad de infracciones

Las infracciones de acuerdo a su gravedad serán determinadas en el Reglamento de la Ley, teniendo en consideración su incidencia en el riesgo del trabajador, respecto de su vida, integridad física y salud, en el cumplimiento de las obligaciones esenciales respecto de los trabajadores, en la posibilidad del trabajador de disponer de los beneficios de carácter laboral, de carácter irrenunciable, en el cumplimiento de las obligaciones dentro de los plazos legales y convencionales establecidos, en la conducta dirigida a impedir o desnaturalizar las visitas de inspección y en el grado de formalidad” (Ley N° 28806, 2006, artículo 37°)

Como puede observarse, el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, el Reglamento) no tiene discrecionalidad absoluta para establecer la gravedad de las infracciones, sin embargo ¿El reglamento se aparta de dichos parámetros en algunos casos? ¿Qué debería hacerse en caso de detectar inconsistencias entre la Ley y el Reglamento en cuanto a la gravedad de una infracción? En principio, mal haría la norma en mención en contradecir los parámetros establecidos legalmente, si bien en la mayoría de los casos el Reglamento ha sido estricto en cuanto a su cumplimiento, se verifica algunos casos en los que no existe claridad de los criterios de agravamiento de las infracciones, a modo de ejemplificar ello mencionaremos cuatro de ellos:

- (i) Infracción contenida en el numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento, que califica como infracción grave “*no comunicar o presentar a la Autoridad Competente, en los plazos y con los requisitos previstos, la información y documentación relacionada con el ejercicio de sus actividades como empresa o entidad de intermediación laboral*” (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 33.2°).

Sin embargo, dicha conducta por sí misma no trasciende el ámbito formal en tanto que el sujeto inspeccionado puede tenerlos o no en su poder, pero la conducta sanciona la no comunicación presentación en los plazos y con los requisitos previstos. Por eso, a pesar de lo dicho por el Reglamento, debería ser considerada una infracción leve”.

- (ii) Infracciones tipificadas en los numerales 25.22. y 25.23 del artículo 25 del Reglamento, que califica como infracciones graves respectivamente “*No contar con un cuadro de categorías y funciones o con una política salarial de conformidad con los términos establecidos en la Ley N° 30709*” y “*No haber cumplido con informar a los trabajadores acerca de la política salarial de la empresa, conforme a lo previsto por la Ley N° 26772 (...)*” (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.22. y 25.23).

Al respecto, consideramos que si bien dichas infracciones castigan al sujeto inspeccionado por no contar con determinados instrumentos o por no informar la política salarial a sus trabajadores, dichas conductas no acreditan la materialización de una discriminación salarial, ya que, si bien dichos instrumentos coadyuvan a determinar la existencia de la referida discriminación, por sí solas no son determinantes. En tal sentido podría ocurrir el caso que el administrado haya cumplido con estas obligaciones, pero no necesariamente significa que no haya incurrido en una discriminación salarial.

- (iii) Infracción tipificada en el numeral 25.1. del artículo 25 del Reglamento, que califica como muy grave no entregar al trabajador un ejemplar del contrato de trabajo dentro del plazo establecido legalmente. Al respecto cabe precisar que previo a la modificatoria aprobada por el Decreto Supremo N° 007-20017-TR esta conducta era calificada como leve, aparentemente el

agravamiento de la infracción bajo comentario encuentra su fundamento en que actualmente el empleador no tiene la obligación de poner en conocimiento a la Autoridad Administrativa de Trabajo la copia del contrato celebrado, aun así no consideramos que la medida sea la adecuada, en tanto no deja de ser una obligación de carácter formal pero puede modularse en una infracción grave.

(iv) Infracción preceptuada en el numeral 25.19. del artículo 25 del Reglamento, que califica como muy grave el incumplimiento de las formalidades del registro control de asistencia. Cabe destacar que previo al Decreto Supremo 014-2021-TR esta conducta era considerada como leve, siendo que el criterio normativo adoptado por el Comité de criterios y aprobado mediante Resolución N° 154-2019-SUNAFIL establecía que cuando se verifique que el inspeccionado cuenta con registro de control de asistencia, pero este no cumple con el contenido mínimo exigido por el D.S. 004-2006-TR, correspondía subsumir la conducta en el numeral 23.7 del artículo 23 del Reglamento, es decir, como una infracción leve. Consideramos que el agravamiento de esta conducta también desnaturaliza los parámetros establecidos legalmente, en tanto dicha conducta evidentemente es una infracción formal y a diferencia de la conducta consistente en no contar con el referido registro control de asistencia, aunado a ello, llegaríamos a la apreciación irrazonable que, por ejemplo, si el empleador cuenta con el registro control de asistencia, pero se omitió consignar el documento de identidad de un trabajador o el RUC del empleador, se tenga que sancionar dicha conducta como muy grave.

Finalmente cabe mencionar, por ejemplo, que la infracción referida al incumplimiento de pago de remuneración vacacional trunca era subsumida en el artículo 24.4. del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, calificando dicha conducta como grave, sin embargo, mediante el criterio normativo antes referido, se estableció que el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones relacionadas al descanso vacacional constituye infracción muy grave y debe tipificarse en el numeral 25.6 del artículo 25 del Reglamento en mención. En este caso, no terminamos de entender la fundamentación en tanto que, por ejemplo, si un empleador deja de pagar los beneficios sociales a un

trabajador, tenemos que el no pagar la gratificación y las vacaciones trunca tienen distinta ponderación de gravedad, perfectamente pudo hacerse la aclaración de mantener el no pago de remuneración vacacional trunca como infracción grave dentro de los alcances del numeral 24.4 del artículo 24 del Reglamento.

Estando a lo señalado precedentemente como de la opinión que, en su gran mayoría se ha cumplido estrictamente con los parámetros legales, sin embargo, hay algunos casos puntuales en que habría un alejamiento de estos por parte del Reglamento y que influyen en el cálculo de la sanción (monto de la multa).

2.2.3. Criterios de graduación de sanciones

Ante la detección de infracciones por incumplimientos a la normativa sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo, el inspector comisionado emite un acta de infracción proponiendo la imposición determinada sanción, su cuantificación y graduación. Dicha propuesta puede ser corregida, recalculada, modificada o complementada por la autoridad instructora o sancionadora en mérito a los actuados del procedimiento sancionador, por ello es importante que los criterios de graduación utilizados sean los adecuados, pues debemos recordar que dicha decisión de la administración afecta la esfera jurídica de los administrados y que no debiera ser confiscatoria. Ahora bien, la SUNAFIL regula dos tipos de sanciones, el cierre temporal y la multa pecuniaria. Respecto de las sanciones Ivanega (2008) destaca la multa como una de las formas más frecuentes de sanción, la cual viene a constituir una obligación de dar suma de dinero a favor de la Administración, y que no debe ser confiscatoria.

Realizada algunas precisiones introductorias, conviene señalar los criterios de graduación en la normativa nacional.

El artículo 248 del T.U.O. de la LPAG recoge el principio de razonabilidad precisando que:

“Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;”
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”.

(Texto Único Ordenado de la Ley 27444, 2019, artículo 248°)

Como se puede ver, dichos criterios buscan limitar la discrecionalidad de la autoridad que impondrá la sanción, pero dejando un marco de subjetividad que analizaremos posteriormente, como es el caso de la intencionalidad del infractor. Si bien dicha norma establece determinados criterios de graduación, nada prohíbe que por ley especial se pueda establecer otros criterios dependiendo del bien jurídico que busque proteger la administración pública, en ese sentido, la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento establecen sus propios criterios de graduación de la multa, que, si bien no podemos decir que van en contra del principio de razonabilidad, cabe analizar si los mismos son los más idóneos y cumplen con su función, pues como señala López (1998) citado en reiteradas resoluciones del Tribunal de Fiscalización Laboral, el principio de razonabilidad fue concebido como un mecanismo destinado a controlar el ejercicio de potestades públicas al momento de imponer obligaciones a los particulares, en virtud de una causa justificada, y solamente en la medida necesaria para obtener el fin que justifica dicha causa.

Más aún, si tenemos en cuenta que los criterios de graduación deben evitar que se cometa un exceso de punición.

Estando a lo anterior, en cuanto al procedimiento sancionador de la inspección del trabajo, la Ley General de Inspección del Trabajo señala que las sanciones se gradúan en función criterios generales y especiales, siendo los siguientes:

Criterios Generales:

- Gravedad de la falta cometida: Como desarrollamos precedentemente la Ley General de Inspección del Trabajo establece parámetros para la determinación de su gravedad, dejando al Reglamento la determinación

de la gravedad de cada infracción, pero teniendo en cuenta que serán leves cuando el incumplimiento sea de obligaciones formales, graves cuando se incumplan obligaciones que trasciendan el ámbito meramente formal, y finalmente serán muy graves cuando tengan una especial trascendencia por la naturaleza del deber infringido o afecten a trabajadores especialmente protegidos por la normativa nacional.

- Número de trabajadores afectados: No es lo mismo que un incumplimiento del empleador afecte a 1 o a 1000 trabajadores, por lo que es razonable que este sea un criterio de graduación de la multa. Sin embargo, debemos precisar que no todas las sanciones son graduables bajo este criterio, pues hay infracciones que afectan intereses difusos o en las que no se puede determinar exactamente el número de afectados, considerándose por ejemplo al total de trabajadores del sujeto inspeccionado, al total de trabajadores afiliados al sindicato, o que la multa se cuantifique por cada trabajador afectado y no en función de todos ellos. Consideramos pertinente detallar dichas infracciones en los siguientes cuadros:

Se considera trabajadores afectados al total de trabajadores del sujeto infractor Y se aplica sobretasa del 50%	
Tipificación	Supuesto de Hecho
Art. 25.10 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, referida a la constitución de sindicatos. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.10°)

Tipificación	Supuesto de Hecho
Art. 25.11 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La trasgresión a las garantías reconocidas a los trabajadores de sindicatos en formación. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.11°)
Art. 25.16 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección de las mujeres trabajadoras durante los periodos de embarazo y lactancia. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.16°)
Art. 25.17 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La discriminación del trabajador, directa o indirecta, en materia de empleo u ocupación, como las referidas a la contratación, retribución, jornada, formación, promoción y demás condiciones, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV o de cualquiera otra índole. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.17°)
Art. 28.10 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal. Cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 28.10°)
Art. 28.11 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo mortal. Cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 28.11°)
Art. 46.1 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La negativa injustificada o el impedimento de entrada, o permanencia en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo, los inspectores auxiliares, o peritos y técnicos designados oficialmente, para que se realice una inspección. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 46.1°)
Art. 46.12 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La coacción, amenaza o violencia ejercida sobre los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 46.12°)

Art. 46.13 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	Obstaculizar, por acción u omisión, la investigación de un accidente de trabajo mortal a cargo del inspector del trabajo. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 46.13°)
Art. 46.14 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	No cumplir, en caso de accidente de trabajo mortal, con la orden de cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica dispuesta por el inspector del trabajo, alterar el lugar en el que se produjo el accidente de trabajo mortal o proporcionar información falsa o imprecisa. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 46.14°)

<p>Se considera trabajadores afectados al total de trabajadores del sujeto infractor afiliados al sindicato afectado o al total de trabajadores del sujeto infractor pertenecientes al ámbito de las organizaciones sindicales afectadas de segundo o tercer grado. Y se aplica sobretasa del 50%</p>	
Tipificación	Supuesto de Hecho
Art. 24.10 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el descuento y la entrega de cuotas sindicales y contribuciones destinadas a la constitución y fomento de las cooperativas formadas por los trabajadores sindicalizados. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 24.10°)
Art. 24.11 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 24.11°)
Art. 25.10 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una organización sindical, promuevan la desafiliación de la misma, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.10°)
Art. 25.11 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La trasgresión a las garantías reconocidas a los candidatos a dirigentes sindicales. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.11°)

Se considera trabajadores afectados al total de trabajadores del sujeto infractor comprendidos en el ámbito de la negociación colectiva o huelga, según corresponda Y se aplica sobretasa del 50%	
Tipificación	Supuesto de Hecho
Art. 24.9 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la entrega a los representantes de los trabajadores de información sobre la situación económica, financiera, social y demás pertinente de la empresa, durante el procedimiento de negociación colectiva. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 24.9°)
Art. 25.8 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La negativa a recibir el pliego de reclamos, salvo causa legal o convencional objetivamente demostrable que justifique dicha negativa. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.8°)
Art. 25.9 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La realización de actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga, como la sustitución de trabajadores en huelga, bajo contratación directa a través de contratos indeterminados o sujetos a modalidad, o bajo contratación indirecta, a través de intermediación laboral o contratación y sub-contratación de obras o servicios, y el retiro de bienes de la empresa sin autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.9°)
Art. 25.11 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La trasgresión a las garantías reconocidas a los trabajadores de sindicatos en formación, a los candidatos a dirigentes sindicales y a los miembros de comisiones negociadoras. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 25.11°)

Infracciones en las que se multa por cada trabajador	
Tipificación	Supuesto de Hecho
Art. 24.12 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	No registrar el Contrato de Seguro de Vida Ley en el Registro Obligatorio de Contratos creado por la Ley No 29549, no contratar la póliza de seguro de vida, no mantenerla vigente o no pagar oportunamente la prima, a favor de los trabajadores con derecho a éste.
Art. 25.20 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	No registrar trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal contratado bajo modalidades formativas laborales, personal de terceros o derechohabientes en las planillas de pago o planillas electrónicas a que se refiere el Decreto Supremo N° 018-2007-TR y sus modificatorias, o no registrar trabajadores y prestadores de servicios en el registro de trabajadores y prestadores de servicios, en el plazo y con los requisitos previstos

Art. 27.15 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	No cumplir las obligaciones relativas al seguro complementario de trabajo de riesgo a favor de sus trabajadores. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 27.15°)
Art. 44-B.1 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La falta de inscripción de trabajadores, u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 44-B.1)
Art. 44-B.1 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	La falta de inscripción de trabajadores, u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 44-B.1°)
Art. 48.2 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	Para los casos de infracciones por incumplimiento de las normas del régimen especial de los trabajadores del hogar, así como de las infracciones a la labor inspectiva, previstas en el Capítulo VIII del Reglamento, en las que incurran los empleadores del hogar. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 48.2°)

sa: Dicho criterio segmenta las empresas por su tamaño en orden a su nivel de ingresos, la Ley General de Inspección del Trabajo señala que en el caso de micro y pequeña empresa la multa deberá reducirse en un 50%, a tal efecto el Reglamento optó por establecer tres tablas para el cálculo en caso se trate de una microempresa, pequeña empresa o una empresa bajo el régimen general. El razonamiento detrás de este criterio se da en tanto la multa será más baja o alta en función de la capacidad económica del infractor. La norma en comentario señala que la multa en caso de las microempresas y pequeñas empresas no pueden superar del 1% del total de ingresos netos que hayan percibido dentro del ejercicio fiscal anterior a la generación de la orden de inspección. Por otra parte, consideramos importante señalar que, en las todas las infracciones indicadas en los 3 cuadros insertos en el acápite precedente, aun cuando se trate de una MYPE la multa se calcula en función de la tabla No MYPE.

Hechas las precisiones, conviene señalar los cuadros de multas que agrupan dichos criterios con el valor numérico correspondiente que se usa actualmente para el cálculo de la multa.

Microempresa										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 a más
Leves	0.045	0.05	0.07	0.08	0.09	0.11	0.14	0.16	0.18	0.23
Graves	0.11	0.14	0.16	0.18	0.20	0.25	0.29	0.34	0.38	0.45
Muy graves	0.23	0.25	0.29	0.32	0.36	0.41	0.47	0.54	0.61	0.68

Pequeña empresa										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 99	100 a más
Leves	0.09	0.14	0.18	0.23	0.32	0.45	0.61	0.83	1.01	2.25
Graves	0.45	0.59	0.77	0.97	1.26	1.62	2.09	2.43	2.81	4.50
Muy graves	0.77	0.99	1.28	1.64	2.14	2.75	3.56	4.32	4.95	7.65

No MYPE										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	501 a 999	1000 a más
Leves	0.26	0.89	1.26	2.33	3.10	3.73	5.30	7.61	10.87	15.52
Graves	1.57	3.92	5.22	6.53	7.83	10.45	13.06	18.28	20.89	26.12
Muy graves	2.63	5.25	7.88	11.56	14.18	18.39	23.64	31.52	42.03	52.53

*Tablas extraída del numeral 48.1. del artículo 48 del Decreto Supremo N° 019-2006 – Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo vigente.

Una particularidad en aras del principio de proporcionalidad, es la tabla aplicable cuando el sujeto infractor es empleador de un trabajador del hogar, es así que el Decreto Supremo 007-2017-TR incluye la siguiente:

Empleador del hogar	
Gravedad de la infracción	Monto de la sanción
Leves	0.05 UIT
Graves	0.13 UIT
Muy graves	0.25 UIT
Muy graves (infracciones tipificadas en los numerales 25.7 y 25.18 del artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo)	4.50 UIT

Así también mediante Decreto Supremo N° 008-2020-TR se establece que la tabla anterior también será de aplicación para las infracciones en las que incurra la junta de propietarios.

Finalmente, también es importante mencionar que existen topes, a saber:

- 200 UIT en caso de infracciones muy graves
- 100 UIT en caso de infracciones graves
- 50 UIT en caso de infracciones leves
- 300 UIT para el total de infracciones

Criterios Especiales:

El artículo 47 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo –que en la práctica tiene una vigencia casi simbólica- establece los siguientes criterios especiales:

Sanciones en materia sociolaboral

- Antecedentes del sujeto infractor. Llama la atención respecto de dicho criterio que se haya establecido solo para un tipo de materia, siendo que perfectamente pudo ser un criterio general en tanto resultaría aplicable a incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo e infracciones a la labor inspectiva. Consideramos relevante la aplicación adecuada de este criterio de agravamiento en tanto es un instrumento disuasivo importante, aunado a ello, consideramos también que la aplicación de eximentes en caso de subsanación voluntaria antes de la imputación de cargos no permite la aplicación efectiva de este criterio.

Sanciones en materia de seguridad y salud en el trabajo

- La peligrosidad de las actividades y el carácter permanente o transitorios de los riesgos inherentes a las mismas.
- La gravedad de los daños producidos en los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas exigibles.
- La conducta seguida por el sujeto responsable en orden al cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

Respecto a estos criterios, si bien podría servir para graduar de la multa, en la práctica no son tomados en cuenta en tanto el cuadro de multas no permite su aplicación al establecer montos fijos para cada infracción.

Es necesario resaltar que el numeral 47.3 del artículo 47 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo establece que:

“Adicionalmente a los criterios antes señalados, la determinación de la sanción debe estar acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el numeral 3 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley No 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.”. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 33.2°)

Por lo que es inevitable plantearse si la normativa actual permite la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la imposición de sanciones.

Finalmente, cabe destacar la inclusión del cierre del centro de trabajo, como modalidad de sanción administrativa, en aquellos supuestos de infracciones en materia de seguridad y salud cuando ocasione la muerte del trabajador producto de un accidente de trabajo, así como la obstrucción al inspector en su investigación.

La sanción se dicta por un periodo máximo de 30 días calendario, obedeciendo a los siguientes criterios de graduación:

“48.3

(...)

Esta sanción se gradúa atendiendo a los siguientes criterios:

(i) La persistencia del riesgo en materia de seguridad y salud en el trabajo asociado a los incumplimientos considerados como causas del accidente mortal;

(ii) La reincidencia evaluada en un plazo menor o igual a un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la infracción;

(iii) La reiterancia evaluada en un plazo menor o igual a tres (3) años desde que quedó firme la resolución que sancionó la infracción;

(iv) El tipo de empresa;

(v) El número de infracciones asociadas a las causas del accidente que dan origen a la sanción; y,

(vi) La conducta negligente del trabajador.” (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 48.3°)

2.2.4. Determinación y graduación de la sanción en la legislación comparada

España

Para entender el sistema de determinación y graduación de las sanciones en materia de inspección del trabajo aplicado en el sistema español es necesario analizar el Real Decreto Ley 5/2000 – Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, modificado mediante Ley 10/021 del 09 de julio del presente, ya que, dicha norma conecta con las demás reguladoras de la inspección del trabajo y del ordenamiento laboral, de seguridad social y de prevención de riesgos

laborales. Cabe mencionar que la normativa peruana está inspirada en el Real Decreto antes referido, sin embargo, con las últimas modificaciones saltan algunas marcadas diferencias, es así que:

En cuanto a infracciones, se reconocen cinco grupos, siendo el más extenso el referido a las infracciones laborales (que para efectos legales incluye los incumplimientos a normas legales, reglamentarias y convencionales, colocación, empleo, formación profesional, trabajo temporal, prevención de riesgos laborales, etc.), por otra parte tenemos las infracciones en materia de seguridad social, en materia de movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, en materia de sociedades cooperativas, y por obstrucción a la labor inspectiva.

En cuanto al procedimiento sancionador, tenemos que una vez detectada la infracción se notifica al sujeto responsable a efectos que puedan presentar sus alegaciones en un plazo de 15 días, estas alegaciones a su vez pueden ser contestadas en un plazo de ocho días. Posteriormente el órgano competente dictará una resolución. Es importante precisar que el órgano competente variará en función al tipo de infracción.

En cuanto a la sanción, a diferencia de nuestro ordenamiento, no solo se considera la multa o el cierre temporal, sino que aparte de la multa pecuniaria, se puede determinar la pérdida de ayudas, bonificaciones y beneficios de programas estatales, la devolución de cantidades indebidamente percibidas, la pérdida temporal o la extinción de la prestación o subsidio por desempleo o por incapacidad temporal, además se han regulado sanciones especiales para infracciones en materia de trabajo de extranjeros y para empresas que tengan colaboración directa con la seguridad social y la empresas de trabajo temporal.

En cuanto a los criterios de graduación, se aplica el sistema de tercios, es así que la cuantía de las multas puede establecerse en grado mínimo, medio o máximo atendiendo a la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor, fraude o connivencia, incumplimiento de las advertencias previas y requerimientos de la Inspección, cifra de negocios de la empresa, número de trabajadores o beneficiarios afectados en su caso, perjuicio causado y cantidad defraudada y en función a la reincidencia. Cabe mencionar la particularidad de que las sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales se gradúan atendiendo a otros criterios en función de la naturaleza de la infracción, entre los cuales cabe destacar la peligrosidad de las actividades desarrolladas en la

empresa o centro de trabajo, el carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades, la gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias, las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de los riesgos.

Una primera regla que establece la norma es que, el acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, debe explicitar los criterios de graduación de la sanción. Cuando no se considere relevante a ninguna de los criterios antes mencionados, la sanción se impondrá en el grado mínimo en su tramo inferior y, por otra parte, se sancionará en el máximo de la calificación que corresponda toda infracción que consista en la persistencia continuada de su comisión.

Respecto a la forma de cálculo y a la cuantía de la multa, se deben tener en cuenta que para la mayoría de infracciones se aplica el siguiente esquema:

Gravedad/Grado	Mínimo	Medio	Máximo
Leves	70 a 150 €	151 a 370 €	371 a 750 €
Graves	751 a 1500 €	1501 a 3750 €	3751 a 7500 €
Muy graves	7,501 a 30,000 €	30,001 a 120,005 €	120,006 a 225,018 €

Sin embargo, hay casos especiales en los que por la naturaleza de la infracción y en el marco de la política de protección del sistema de seguridad social la norma optó por incluir una base de cálculo distinta, es así, que el artículo 22.3. referido a no ingresar en la forma y plazo las cuotas de seguridad social se sanciona en un % de la cuota no ingresada, incluyendo recargos, intereses y costas.

Gravedad/Grado	Mínimo	Medio	Máximo
Grave	50 al 60%	65.01 al 80%	80.01 al 100%

Así también, en el caso de los artículos 23.1.b) y 23.1.k) cuyas conductas infractoras respectivamente, son dar de baja en el sistema de seguridad social pese a que el trabajador continúa laborando; y retener indebidamente, no ingresar dentro del plazo, efectuar descuentos superiores en seguridad social en cuyo caso se aplica un porcentaje.

Gravedad/Grado	Mínimo	Medio	Máximo
Muy grave	100,01 a 115%	115,01 a 130%	130,01 a 150%

Finalmente, en los casos de los artículos 22.2, 22.7.a) y 22.16 cuyas conductas infractoras respectivamente, son: no solicitar alta de trabajadores; trabajadores por cuenta propia en cuanto a la afiliación al régimen especial de seguridad social, comunicar la baja en un régimen de seguridad social de trabajadores por cuenta ajena pese a que continúan la misma actividad laboral, sirviéndose de un alta indebida de trabajadores por cuenta propia.

Gravedad/Grado	Mínimo	Medio	Máximo
Grave	3,750 a 7,500 €	7,501 a 9,600 €	9,601 a 12,000 €

Cuando se detecten varias de dichas infracciones, la sanción se incrementará:

Un 20% en cada infracción cuando se trate de dos trabajadores, beneficiarios o solicitantes.

Un 30% en cada infracción cuando se trate de tres trabajadores, beneficiarios o solicitantes.

Un 40% en cada infracción cuando se trate de cuatro trabajadores, beneficiarios o solicitantes.

Un 50% en cada infracción cuando se trate de cinco o más trabajadores, beneficiarios o solicitantes.

En conclusión, el sistema español si bien establece criterios de ponderación del agravamiento de la infracción (leve, grave y muy grave), la principal diferencia es el uso de rangos para establecer la cuantía de la multa, siendo que la autoridad encargada de ello cuenta con discrecionalidad para su graduación, pero como se puede verificar de lo señalado anteriormente, dicha discrecionalidad no es completa, por cuanto se establecen pautas, límites y topes para el ejercicio de dicha potestad.

Argentina

El régimen general de sanciones por infracciones laborales se encuentra en el anexo II de la Ley 25.212 – Pacto Federal del Trabajo, del cual a primera vista podemos observar que a diferencia del caso Español, tanto la potestad de fiscalización como la potestad sancionadora se concentra en un solo órgano, que, es el Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad social (Autoridad Administrativa), como órgano competente a nivel nacional, lo cual de ninguna manera significa centralización en tanto que cada uno de los estados provinciales

organiza y realiza de manera autónoma la fiscalización y sanción a través de las direcciones, secretarías o sub secretarías de Trabajo Provinciales y de la ciudad de Buenos Aires.

Respecto a las infracciones, La Ley 25.212 las clasifica como leves, graves, muy graves y de obstrucción, encontrando gran similitud con el criterio adoptado por la legislación peruana por cuanto serán leves cuando se traten de incumplimientos formales, serán graves cuando trasciendan el ámbito formal y finalmente señala que serán muy graves las decisiones del empleador que impliquen cualquier tipo de discriminación en el empleo o la ocupación, los actos del empleador contrarios a la intimidad y dignidad de los trabajadores, la falta de inscripción del trabajador en los libros de registro de los trabajadores, la violación de las normas relativas a trabajo de menores y la violación por cualquiera de las partes de las resoluciones dictadas con motivo de los procedimientos de conciliación obligatoria y arbitraje en conflictos colectivos.

En cuanto a la sanción, la autoridad administrativa del trabajo, al graduar la sanción tendrá en cuenta los siguientes criterios:

El incumplimiento de advertencias o requerimientos de la inspección.

La importancia económica del infractor.

El carácter de reincidente. Se considerará reincidencia la comisión de una infracción del mismo tipo dentro del plazo de dos (2) años de haber quedado firme una resolución sancionatoria que imponga multa.

El número de trabajadores afectados.

El número de trabajadores de la empresa.

El perjuicio causado.

Así tenemos, el siguiente cuadro de multas:

Gravedad	Parámetros para el cálculo de la multa
Leves	- Apercibimiento (en caso que sea la primera infracción) - Del 25% al 150% del valor mensual del SMV
Graves	- Del 30% al 200% del valor mensual del SMV
Muy graves	- Del 50% al 2,000% del valor mensual del SMV
Obstrucción a la labor inspectiva	- Previa intimación, se sanciona con multa del 100% al 5000% valor mensual del Salario Mínimo, Vital y Móvil, vigente al momento de la constatación de la infracción

Estos parámetros señalados, serán graduados en un arco económico para el cual deben tomar en cuenta los antecedentes y las circunstancias de cada caso particular, para los casos de infracciones graves y muy grave se considera además el número de trabajadores afectados y la gravosidad económica.

Estando a ello podemos concluir que, pese a las similitudes normativas y procedimentales con la normativa peruana, la diferencia más destacable son los parámetros que se utilizan para graduar la infracción por cuanto se utilizan rangos graduables, es decir también se deja un margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de imponer el monto de la sanción.

Colombia

El Código Sustantivo del Trabajo faculta a las autoridades administrativas atribuciones en materia de vigilancia y control, siendo la base del sistema inspectivo colombiano el inspector de trabajo que tiene entre sus funciones principales la función coactiva o de policía administrativa, es decir, pueden requerir y sancionar a los responsables de inobservancia o violación de normas laborales. El ente rector es el Ministerio de Trabajo, el cual dispone de 32 direcciones territoriales (una en cada departamento), y conforme al Decreto reglamentario 205 en concordancia con la Resolución 951 del 2003 están facultados, entre otras cosas, para aplicar sanciones por violaciones a las disposiciones legales, convenciones, pactos colectivos y laudos arbitrales. La Ley 1610 del año 2013 señala que los inspectores de trabajo están facultados para imponer sanciones que pueden ser las siguientes:

- Cierre o clausura de lugares de trabajo: así también tienen la potestad de clausurar lugares de trabajo en infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, que van de 3 a 10 días (primera infracción), de 10 a 30 días (segunda infracción) y clausura definitiva (tercera infracción).
- Multas: Que van desde 1 a 5,000 veces el salario mínimo mensual vigente según la gravedad de la infracción, como dato adicional, señalar que estas multas se destinan al SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje),

Respecto a los criterios de graduación, el artículo 12 del referido cuerpo normativo señala que:

“Artículo 12. Graduación de las sanciones. Las sanciones se graduarán atendiendo a los siguientes criterios:

1. *Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.*
 2. *Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.*
 3. *Reincidencia en la comisión de la infracción.*
 4. *Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.*
 5. *Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.*
 6. *Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*
 7. *Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.*
 8. *Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.*
 9. *Grave violación a los Derechos Humanos de las y los trabajadores.”*
- (Ley 1610- Código Sustantivo del Trabajo de Colombia, 2013, Artículo 12°)

Es así, que el procedimiento inicia con la fase de investigación por iniciativa propia o a petición en interés general o en interés particular con la presentación de una querrela laboral ante el Ministerio de Trabajo elaborada por un trabajador o sindicato. En la investigación preliminar los inspectores realizan las actividades de investigación a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa. Posterior a ello se puede imponer las siguientes sanciones:

- Cierre temporal del centro de trabajo
- Imposición de multa

Fomento de cultura de prevención por encima de la sanción

2.2.5. Eximentes y atenuantes de sanciones administrativas

El Decreto Legislativo N° 1272, modificó el artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, incluyendo eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa. Ello en los siguientes términos:

“Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1. *Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:*

- a) *El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.*
- b) *Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.*
- c) *La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.*
- d) *La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.*
- e) *El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.*
- f) *La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255. (Texto Único Ordenado de la Ley 27444, 2019, artículo 247°)*

Estando a ello, llama especial atención el referido a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, para cuya aplicación basta que el administrado infractor realice la subsanación en determinado momento (antes de la notificación de la imputación de cargos), y siendo que la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento no pueden establecer condiciones menos favorables, en la inspección del trabajo viene operando dicha eximente. Sin embargo, aunado a ello, mediante el Informe N° 013-2018-SUNAFIL/INII, la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva de la Sunafil, precisa que subsanadas las infracciones y por ende determinada la eximencia, también podrá eximir de la misma al sujeto inspeccionado respecto de la infracción por el incumplimiento de la medida de requerimiento, y esto porque se habría cumplido con el cometido mismo de la Inspección del Trabajo que es garantizar los derechos laborales de los trabajadores, que justamente es donde descansa la finalidad del Sistema de Inspección del Trabajo. Esto, porque la misma ha sido cumplida previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Es decir, siempre que se trate de una infracción de naturaleza subsanable y, cuya subsanación se haya dado en determinado momento, corresponde el “perdón” total por la infracción cometida (incluida un eventual incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento). La opción recogida por el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y los criterios de la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva de la Sunafil son claros en cuanto a la eximencia de responsabilidad. Por otra parte, cabe traer a colación que en el Decreto Supremo 012-2013 se establecía que la subsanación de las

infracciones detectadas durante el plazo de requerimiento o fuera de este daba lugar a una reducción del 90% de la sanción a imponer. Esta última opción no parte de la lógica de desaparecer la condición de infractor, y pese a que aún se continúa con una multa, aun cumple con su función disuasiva. Arce (2020) señala que: “Subsanar el incumplimiento no supone compromiso alguno del empleador a futuro, porque incluso “borrar” la infracción impediría valorar un nuevo incumplimiento como reiterancia”. Bajo el esquema actual ello no es posible, más aún con criterios adicionales de las autoridades del sistema inspectivo.

Respecto a los atenuantes de responsabilidad la Ley del Procedimiento Administrativo General señala en el numeral 2 del artículo 257 que:

“Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.*
- b) Otros que se establezcan por norma especial.*

(Texto Único Ordenado de la Ley 27444, 2019, artículo 257°)

Por su parte la Ley General de Inspección del Trabajo en su artículo 40° establece los supuestos de reducción de multa que básicamente varían en función al momento en que se subsanan las infracciones, ello en tanto el sentido de la norma es promover el cumplimiento de la normativa y subsanar las infracciones imputadas al infractor.

CAPÍTULO III

3. TERCERO ADMINISTRADO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El principal fundamento de la SUNAFIL es la búsqueda del cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, sin embargo, este rol no es únicamente de la administración, sino que muchas veces los trabajadores pueden coadyuvar a fortalecer y garantizar su cumplimiento, ello se explica en tanto la naturaleza especial de la inspección del trabajo genera en muchas ocasiones que el interés de estos últimos sea concurrente al interés general de la fiscalización laboral. En cuanto al procedimiento sancionador existe la particularidad que el acto administrativo se pronunciará respecto de derechos o intereses legítimos de los antes referidos trabajadores (ya sea que se trate de un trabajador que presente su denuncia de forma individual o de una organización de trabajadores). Actualmente el procedimiento sancionador de la SUNAFIL (a diferencia de otras instituciones, como OEFA o INDECOPI) no admite a un tercero interesado como parte del procedimiento, o al menos, no está regulado. Por ello, para efectos del presente trabajo de investigación realizaremos un análisis doctrinal, jurisprudencial, de derecho comparado y de la normativa vigente a efectos de determinar la conveniencia de regular esta figura en el procedimiento sancionador de la Sunafil y luego ello será corroborado mediante encuestas al personal administrativo a cargo de dicho procedimiento.

3.1. Tercero administrado

Como sabemos, el trabajador no forma parte del procedimiento sancionador, siendo estas únicamente el órgano administrativo con potestad sancionadora (en este caso, la SUNAFIL) y el presunto infractor, lo cual evidentemente hace que éste último sea el principal interesado en la verificación de existencia o no de infracción y sanción administrativa. Por otra parte, dada la naturaleza de la inspección del trabajo pueden existir terceros que tengan un interés legítimo en el procedimiento, ya sea porque fueron directamente afectados por la conducta infractora o porque buscan el restablecimiento de la legalidad a través de medidas represivas.

Respecto a los terceros interesados, Alarcón (2017) señala que son aquellas personas determinadas por la autoridad administrativa, y que comiencen un procedimiento, como titulares de derechos y deberes ya sea de manera individual o colectiva, como también se puede dar la figura donde no comience el procedimiento, puesto que este se incorpora si es que resultan afectados por la decisión de la administración.

En un similar sentido, Marcial (2010) infiere que la persona que tiene derecho a participar es quien inicie el procedimiento, que está identificado, o sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos y puedan resultar afectados por la decisión que el mismo siguiera. Pues se trata de identificarlas y poner en conocimiento la resolución mediante la cual fue afectado (pág.181).

Así también, la propia Ley 27444 hace referencia al tercero interesado y a su participación en el procedimiento administrativo, el numeral 2 del artículo 51 de la Ley en mención señala que:

“(...) Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

a.- quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b.- aquellos, que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse”. (Ley 27444, 2001 artículo 51°)

Como podemos verificar, existen dos supuestos en los que podría incorporarse un tercero interesado en el procedimiento sancionador, un primer caso en el que sean los que inicien el procedimiento, y un segundo supuesto en que sus derechos o intereses pueden resultar afectados con la resolución.

Sin perjuicio de desarrollar posteriormente lo referente al interés simple y al interés legítimo, consideramos que en la inspección del trabajo el trabajador denunciante estaría en el segundo supuesto, es decir, que sin haber iniciado el procedimiento sancionador posee derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse.

Ahora bien, la Ley del Procedimiento Administrativo General consciente de la importancia de ello, establece algunos derechos que corresponden a los terceros administrados, es así que el artículo 60° señala que:

“a.- Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado deben de ser comunicados mediante citación a domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento.

b.- Respecto de terceros administrados no determinados, la citación es realizada mediante publicación o, cuando corresponde, mediante la realización del trámite de información pública o audiencia pública, conforme a esta ley. (Art. 60)

Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en el". (Ley 27444, 2001 artículo 60°)

Al respecto, una primera interrogante es ¿Quiénes pueden o no intervenir en el procedimiento sancionador en calidad de interesados?; y ante ello habría que preguntarse ¿en qué supuestos es posible su participación y bajo qué condiciones? Si bien la incorporación de un tercero interesado puede en muchas ocasiones ayudar a la búsqueda de verdad material y a la imposición de una sanción adecuada y efectivamente aplicada, debe identificarse claramente cuando se admite el reconocimiento de dicha calidad. Para dar respuesta a estas interrogantes conviene diferenciar el interés legítimo del interés simple. Para comprender el primero, debemos partir del entendido de que una situación jurídica subjetiva (posición del sujeto frente al ordenamiento jurídico) puede ser de ventaja en cuanto apta para asegurar al titular la obtención de un resultado favorable, o de desventaja, en tanto instrumento para realización de la primera. Asimismo, las situaciones jurídicas subjetivas pueden ser clasificadas en activas e inactivas 'por cuanto, en su orden, se caracterizan por un "poder obrar" o un "no poder obrar"'.¹

Dentro de esta clasificación, Brecia y Busnelli (1992) señalan al denominado derecho subjetivo como una situación jurídica de ventaja activa, al deber jurídico como una situación jurídica de desventaja activa y al legítimo interés como una situación jurídica de ventaja inactiva. En este último, "la satisfacción del interés - presupuesto no depende del comportamiento del sujeto que aspira a ella, sino del de un sujeto distinto, titular de una situación de derecho o de "deber" (pág. 353). Es decir, tenemos que el legítimo interés es una situación jurídica apta para asegurar al titular la obtención de un resultado favorable, pero se caracteriza por un no poder obrar, por cuanto el resultado no depende directamente de su comportamiento. Ello explica la relación de complementariedad entre un derecho subjetivo y el interés legítimo. Siendo que el titular del derecho subjetivo debe ejercer el mismo discrecionalmente para no lesionar el legítimo interés del otro.

Ahora bien, respecto al interés simple o general tenemos que los derechos que buscan defenderse no conllevan para el titular ningún beneficio directo (propio o de una colectividad). Por lo que, si bien no está legitimado para participar en procedimientos administrativos, la normativa otorga cierta participación, como es el caso del derecho a formular denuncias en el marco de un mecanismo de participación ciudadana, pero no en la calidad de tercero administrado.

Como podemos advertir, la principal diferencia entre estos dos conceptos desarrollados es que el interés legítimo puede traducirse en un beneficio jurídico en favor del titular,

mientras que el interés simple en caso de satisfacerse no se traduce en un beneficio personal para el titular, pues no afecta directamente su esfera jurídica

También resulta ilustrativo lo señalado por Sáenz, L y Carpio, E. (2017), cuando refieren que: “El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo” (pág. 397)

Bajo lo señalado tenemos que, en cuanto al procedimiento administrativo, el tercero administrado será aquel que demuestre o tenga un legítimo interés en los términos antes señalados, pero principalmente que posean derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse, lo cual no deberá confundirse con los derechos otorgados al ciudadano con interés simple, ni a los derechos del administrado.

3.2. Participación del trabajador afectado en la inspección del trabajo

En este punto es inevitable referirnos a la denuncia, es así que la Directiva N° 002-2017-SUNAFIL/INII en su versión 4 aprobada por Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL señala que cualquier persona, ya sea natural o jurídica, puede presentar una denuncia laboral, es decir, estamos ante una acción pública, por lo que no es necesario que el denunciante tenga legítimo interés para formularla, y es importante destacar ello por cuanto en el presente trabajo de investigación hacemos referencia como tercero administrado a los trabajadores que demuestren el referido interés legítimo, pues ello le permitirá ejercer ciertos derechos en el procedimiento sancionador.

Dicha acción pública no requiere ser ejercida por el mismo afectado, es más podría ser ejercida por un familiar, amigo o el sindicato del afectado, pero debe cumplir con los requisitos señalados en el sub numeral 7.3. de la Directiva antes referida, y como se desprende de dicha norma, el denunciante (ya sea que tenga interés simple o legítimo) puede aportar pruebas que faciliten la investigación de los inspectores.

Una vez emitida la orden de inspección y durante las actuaciones inspectivas (diligencias previas al procedimiento sancionador) el trabajador no tiene mayor participación, es más, el artículo 10 de la Ley General de Inspección del Trabajo señala expresamente que “*en fase de actuaciones inspectivas previas al procedimiento sancionador, el denunciante no tendrá la condición de interesado*” (Ley N° 28806, 2006, artículo 10°). Estando a ello queda claro que ni el trabajador con interés legítimo tiene participación durante esta fase, y mucho menos puede considerarse como tercero administrado, no pudiendo, por ejemplo, tener acceso al expediente inspectivo. Sin ánimo de ahondar más en el tema, precisar únicamente que ello tiene un fundamento legal y práctico en tanto la fase inspectiva tiene una naturaleza especial (no enmarcada dentro de un procedimiento administrativo regular) y como señala Arce (2021), permite

al inspector una labor libre y eficaz, en tanto no se condiciona ni por las presiones de los trabajadores ni de los empleadores, solo busca la verdad con un sano juicio y razonamiento.

3.3. Tercero administrado en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL

Como revisamos anteriormente para tener la calidad de tercero interesado en un procedimiento administrativo, deben promover el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos, o que sin haberlo iniciado posean derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la resolución a adoptarse. Es evidente que los trabajadores denunciadores -bajo determinadas condiciones- pueden enmarcarse en el segundo supuesto en tanto que si bien ellos no pueden solicitar o iniciar un procedimiento sancionador por voluntad propia, la resolución que determina la existencia o no de una infracción y por tanto la imposición de una sanción puede afectar sus derechos e intereses, más aún, si la Ley General de Inspección del Trabajo establece que la referida resolución debe contener expresamente tanto en la parte considerativa como resolutive el mandato de la Autoridad Administrativa de Trabajo, dirigido al sujeto o sujetos responsables, para que cumplan con subsanar las infracciones por las que fueron sancionados (Ley N° 28806, 2006, artículo 48°). La resolución consentida o confirmada tiene mérito ejecutivo respecto de las obligaciones que contiene. Es decir, el acto resolutive debe contener una obligación cierta, expresa y exigible (en tanto tiene mérito ejecutivo) y ello recae en derechos e intereses del trabajador afectado. Sin embargo, en la práctica los trabajadores siempre están al margen del procedimiento sancionador, sin poder incluso revisar el expediente. Es más, en el supuesto de que la Autoridad Instructora determine la no instauración del procedimiento sancionador, se archiva los actuados y se notifica únicamente al sujeto infractor con dicha decisión, sin tener en cuenta que con ello se afecta derechos o intereses de terceros administrados.

En buena cuenta, la única participación es la señalada en el artículo 53.2 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, que establece la notificación el inicio del procedimiento sancionador a los trabajadores afectados y a las organizaciones sindicales en caso exista, aparentemente solo con una finalidad de poner en su conocimiento. (Decreto Supremo N°019-2006-TR, 2006, artículo 53.2°)

Sin embargo, es importante resaltar que la Directiva N°001-2017-SUNAFIL en su artículo 7.1.2.3. preceptúa que “la notificación con los cargos imputados incluye al trabajador o trabajadores afectados (...) considerando, en lo que corresponda, los alcances del artículo 71 del TUO de la LPAG”. (Directiva N°001-2017-SUNAFIL, 2021, artículo 7.1.2.3.) Y el referido artículo se refiere a los terceros administrados, es decir aquellos que no participan en el procedimiento sancionador pero que puedan

resultar afectados con la resolución que se emita. Por lo que si los trabajadores se apersonan tendrán derecho por ejemplo a conocer la tramitación del procedimiento sancionador, presentar medio probatorios, e incluso a presentar recursos impugnativos.

3.4. Tercero administrado en el derecho comparado

España

La modificatoria de la Ley de Inspección en España de 2015, Ley 23/2015 denominada Ley Ordenadora del sistema de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social señala en el sub numeral 4 del artículo 20 que:

“(…) En el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante podrá tener, en su caso, la condición de interesado, en los términos y con los requisitos establecidos en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el mismo supuesto, se reconoce expresamente la condición de interesados en el procedimiento a los representantes de las organizaciones sindicales o representantes de los trabajadores, en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación.”. (Ley 23/2015, 2015 artículo 20°)

A su vez, el referido artículo 31 de la Ley 30/1992 señala que:

“Artículo 31. Concepto de interesado.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.”. (Ley 30/1992, 1992, artículo 31)

Podemos advertir que la legislación española permite la participación de los trabajadores como tercero con interés sujeta a la condición de que estos hayan presentado una denuncia. Por su parte el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social regula la condición del denunciante como tercero interesado, permitiéndole presentar alegaciones y recurrir actos de liquidación.

Es por ello que Paramo (2011) señala que: “En general, puede decirse que en la legislación española está previsto que el trabajador denunciante o, en su caso los sindicatos denunciadores puedan ser parte en el procedimiento cuando la imposición de la sanción puede producir un efecto positivo en su esfera jurídica o puede eliminar una carga o gravamen (STS de 17 de diciembre de 2001)”

Argentina

El Título III de la Ley 25.877, Ley que crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo señala que los inspectores actúan de oficio o por denuncia y posteriormente a ello, en caso de detectar infracciones inician el procedimiento para la aplicación de sanciones. Ahora bien, respecto del trabajador afectado, se menciona lo siguiente:

“ARTICULO 29. — El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL será la autoridad de aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social en todo el territorio nacional. En tal carácter, le corresponde:

(...)

e) Recabar y promover especialmente con miras a la detección del trabajo no registrado, la participación coordinada y la colaboración de las entidades representativas de los trabajadores y los empleadores.”

“ARTICULO 31. — Los servicios de inspección comprendidos en el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (...)

Deberán informar a las organizaciones empresariales y sindicales acerca de las actividades realizadas y de los resultados alcanzados. Los representantes sindicales de los trabajadores tendrán derecho a acompañar al inspector durante la inspección y a ser informados de sus resultados”.(Ley 25.877, 2011, artículos 29 y 31)

Es de destacar la colaboración de los actores sociales en durante las actuaciones inspectivas, ello en tanto se reconoce la importancia de su participación en la detección de conductas infractoras. OIT (2015), “es así que los actores sociales coadyuvan en los operativos de inspección en el sector de la construcción del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción”. (pág. 5) Como podemos ver, sin perjuicio que las actuaciones se originen por denuncia o de oficio, la legislación argentina no se detiene en la calidad del tercero interesado en el procedimiento que impondrá la sanción (denominado procedimiento sumario), limitándose a un deber de información respecto al resultado de la investigación. Sin embargo, los actores sociales y los trabajadores si tienen participación en el transcurso de las actuaciones inspectivas.

Colombia

El Ministerio del Trabajo de Colombia como autoridad de policía del trabajo, posee facultad coercitiva, referida a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad. Es así que la Ley 1610 de 2013 regula, entre otros, los procedimientos sancionatorios. Respecto al tema del presente capítulo debemos señalar que el segundo párrafo del artículo 7 de la referida norma señala

“La imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o definición de controversias”. (Ley 1610, 2013, artículo 7)

La Resolución 951/03 otorga funciones de investigación administrativa a los inspectores de trabajo, dicho procedimiento puede iniciarse en ejercicio del

derecho de petición en interés particular o general, posteriormente se practican los medios probatorios, siendo que el Inspector puede ordenar y practicar pruebas de oficio antes de imponer la sanción y finalmente concluye con la emisión de un acto administrativo por el cual se adopta determinada decisión. Por lo que tenemos un procedimiento cuya única finalidad es la represiva.

Asimismo, en los llamados “acuerdos de cumplimiento de mejora”, que son planes concertados entre el empleador y las organizaciones de trabajadores, las organizaciones sindicales cumplen un rol fundamental en la vigilancia y cumplimiento de tales acuerdos.

CAPÍTULO IV

4. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA SUNAFIL (RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN)

Para la realización del presente trabajo de investigación, se ha considerado conveniente la aplicación de la denominada “investigación cuantitativa”, siendo la comprobación de la hipótesis la finalidad principal, por lo que es probable que, en la actualidad no se cumpla con la naturaleza instrumental-disuasiva de la sanción, ni se brinde protección al tercero interesado, no siendo del todo eficiente la regulación actual. Siendo necesaria la modificación de parte de la normativa que regula el procedimiento sancionador en el marco de la inspección del trabajo.

Las unidades de estudio que se utilizaron para el análisis, fueron la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006, así como la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo, siendo normativa necesaria para la comprobación del fin teleológico. Las estadísticas serán obtenidas de encuestas a 15 funcionarios a cargo del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil - Intendencia Regional de Arequipa. Así también, se utilizaron fichas de observación obtenidas de Resoluciones del Tribunal Constitucional, Resoluciones casatorias de la Corte Suprema y resoluciones del Tribunal de Fiscalización Laboral, conforme al siguiente detalle:

Origen	Expediente / Resolución	Tema
Tribunal Constitucional	1803-2004-AA/TC	Razonabilidad y no confiscatoriedad
Tribunal Constitucional	2192-2004-AA/TC	Motivación y proporcionalidad
Tribunal Constitucional	009-2004-AA/TC	Discrecionalidad, motivación y proporcionalidad
Corte Suprema	24504-2018-LIMA	Razonabilidad y exceso de punición
Tribunal de Fiscalización Laboral	24-2021-SUNAFIL/TFL	Razonabilidad y proporcionalidad

Tribunal de Fiscalización Laboral	133-2021-SUNAFIL/TFL	Sobre la inaplicación del principio de razonabilidad
Tribunal de Fiscalización Laboral	169-2021-SUNAFIL/TFL	Sobre el principio de razonabilidad.
Tribunal de Fiscalización Laboral	182-2021-SUNAFIL/TFL	Sobre el principio de razonabilidad para el cálculo de la multa.
Tribunal de Fiscalización Laboral	250-2021-SUNAFIL/TFL	Sobre el principio de razonabilidad en el cálculo de la multa.
Tribunal de Fiscalización Laboral	336-2021-SUNAFIL/TFL	Sobre el principio de razonabilidad en el cálculo de la multa
Tribunal de Fiscalización Laboral	348 -2021-SUNAFIL/TFL	De la afectación al principio de razonabilidad y proporcionalidad.
Tribunal de Fiscalización Laboral	485-2021-SUNAFIL/TFL	Del principio de razonabilidad en el cálculo de la multa
Tribunal de Fiscalización Laboral	477-2021-SUNAFIL/TFL	Del principio de razonabilidad en el cálculo de la multa
Tribunal de Fiscalización Laboral	507-2021-SUNAFIL/TFL	Del principio de razonabilidad en el cálculo de la multa

Fuente: elaboración propia elaborada en base al conjunto de resoluciones analizadas del Tribunal Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Tribunal de Fiscalización Laboral.

Lo cual nos ayudará a establecer la necesidad de una reformulación y mejora en la regulación del procedimiento sancionador de la inspección laboral.

Los objetivos del presente trabajo de investigación, están compuestos por uno general y tres específicos, respecto al general tenemos:

- Determinar si la normativa que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL brinda protección al tercero interesado y mecanismos idóneos para imponer sanciones instrumentales-disuasivas.

Este primer objetivo tiene carácter cognoscitivo, en tanto nos brinda el panorama de la existencia de deficiencias en el mecanismo actual de imposición y graduación de sanciones y la importancia en el sistema inspectivo, respecto de las sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas.

Asimismo, en relación a los objetivos específicos formulados, tenemos:

- Determinar si los mecanismos normativos de determinación y graduación de sanciones y de archivamiento en etapa instructiva y sancionadora permiten la imposición de sanciones razonables, y promueven la eliminación de futuros incumplimientos.
- Determinar si los mecanismos de imposición de sanciones y de archivamiento en etapa instructiva y sancionadora otorgan protección al tercero interesado en el procedimiento sancionador.
- Determinar la necesidad de modificar la normativa actual que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL, respecto a los criterios de graduación de sanciones y protección del tercero interesado.

4.1. Mecanismos idóneos de imposición de sanciones y protección del tercero interesado en la normativa que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL

Es necesario para el desarrollo de este extremo, explicar la finalidad del procedimiento sancionador y comprender su importancia en la administración pública, en específico en el sistema inspectivo. Un mecanismo idóneo para la imposición de sanciones debe orientarse al interés general perseguido, y no únicamente en la imposición de la sanción como fin en sí mismo. Además, está la particularidad de la existencia de terceros interesados cuyos derechos o intereses legítimos pueden resultar afectados con la resolución que se emite, en

tal sentido dichos aspectos deben ser tomados en cuenta por la normativa que regula el procedimiento bajo comentario.

Así, respaldando esta idea, Arce (2021) señala que:

“El procedimiento sancionador de la inspección del trabajo no pueden tener la sanción como un fin en sí mismo. La trascendencia de que la finalidad del procedimiento sancionador sea el cumplimiento de las normas, supone que deba integrarse además de los intereses de SUNAFIL y del empleador, los intereses de los trabajadores”. (pág. 141)

Además, ante la pregunta planteada: ¿Qué debe observarse principalmente en la imposición de sanciones? Tenemos los siguientes datos de la revisión de expedientes del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Fiscalización Laboral:

- Exp. 090-2004-AA/TC de fecha 05 de julio de 2004

El acto que decide imponer una sanción debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento; para ello no se debe utilizar las citas legales abiertas, que sólo hacen referencia a normas en conjunto como reglamentos o leyes, pero sin concretar qué disposición ampara la argumentación o análisis de la autoridad, como lo establece el apartado 6.3 del artículo 6° de la norma invocada, que dispone que “no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”. (Tribunal Constitucional, Exp. N°0090-2004-AA/TC, Lima, 05 de julio de 2004)

- Exp. 2192-2004-AA/TC de fecha 11 de octubre de 2004

“El deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones”. En la medida que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación

prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes.

En efecto, es en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas” (Tribunal Constitucional, Exp. N°2192-2004-AA/TC, Lima, 11 de octubre de 2004)

- Exp. 1803-2004-AA/TC de fecha 25 de agosto de 2004

En el ejercicio de la potestad sancionadora, la administración debe guiarse por criterios de razonabilidad y justificar en cada supuesto su actuación. En esta dirección, el único poder que la Constitución acepta como legítimo, es el que se presenta como resultado de una voluntad racionalmente justificada y, por lo tanto, susceptible de ser entendida y compartida por los ciudadanos y, en esa misma medida, de contribuir a renovar y reforzar el consenso sobre el que descansa la convivencia pacífica del conjunto social”. (Tribunal Constitucional, Exp. N°1803-2004-AA/TC, Lima, 25 de agosto de 2004)

- Res. N° 517-2021-SUNAFIL/TFL de fecha 09 de noviembre de 2021

“La impugnante refiere en su recurso de revisión que la finalidad del procedimiento inspectivo es el cumplimiento de las normas sociolaborales, tal como lo precisa el artículo 1 de la Ley General de Inspección del Trabajo y el artículo 4 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, no siendo la finalidad imponer multas. Sobre

ello, esta Sala precisa que en efecto el sistema de inspección del trabajo se debe al cumplimiento de las normas, por lo que es fundamental que el deber de colaboración de los sujetos investigados se manifieste extensamente respecto a cada requerimiento, a cada visita inspectiva y frente a cada ejercicio de facultad inspectiva que la ley reconoce en los fiscalizadores”. (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución N° 517-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala-Lima, 2021)

Asimismo, se recolectó datos tomando como referencia una encuesta realizada a 15 funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la Intendencia de Arequipa de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, realizando las siguientes preguntas:

“5. ¿Considera que la normativa que regula el procedimiento sancionador permite la imposición de sanciones acorde con la naturaleza instrumental y disuasiva¹ (no siendo la sanción un fin en sí mismo)?”

T

Datos	Personal administrativo de la SUNAFIL	
	Frecuencia (f)	Porcentaje (%)
Alternativas		
Si	6	40%
No	8	53%
Considero que es disuasiva, pero no instrumental	1	7%

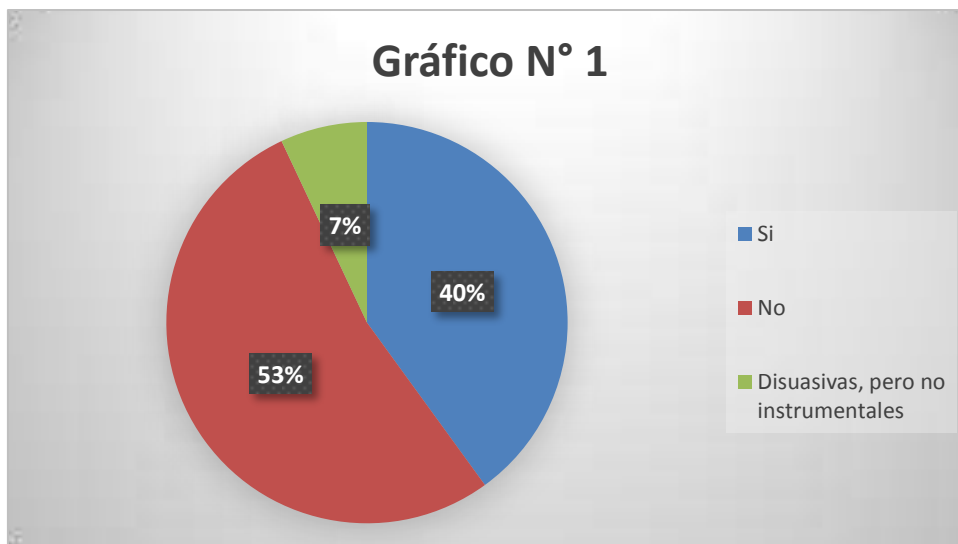
01

Fuente: elaboración propia, obtenido de encuestas realizadas.

Podemos graficar los resultados de la siguiente manera:

¹ Instrumental, en la medida que el procedimiento sancionador al buscar su eficacia no persigue la imposición de una sanción sin más. Persigue el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Y es disuasiva, en tanto busca eliminar futuros comportamientos empresariales que contravengan sus obligaciones sociolaborales y de seguridad y salud. De ahí que las multas no deban ser tan altas, como para truncar la vida de la empresa, ni tan bajas, como para que no cumplan labor disuasiva.

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia, gráfico realizado del total de las encuestas a quince (15) funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la Sunafil, Intendencia Regional de Arequipa.

Por otro lado, respecto a la otra pregunta formulada, tenemos:

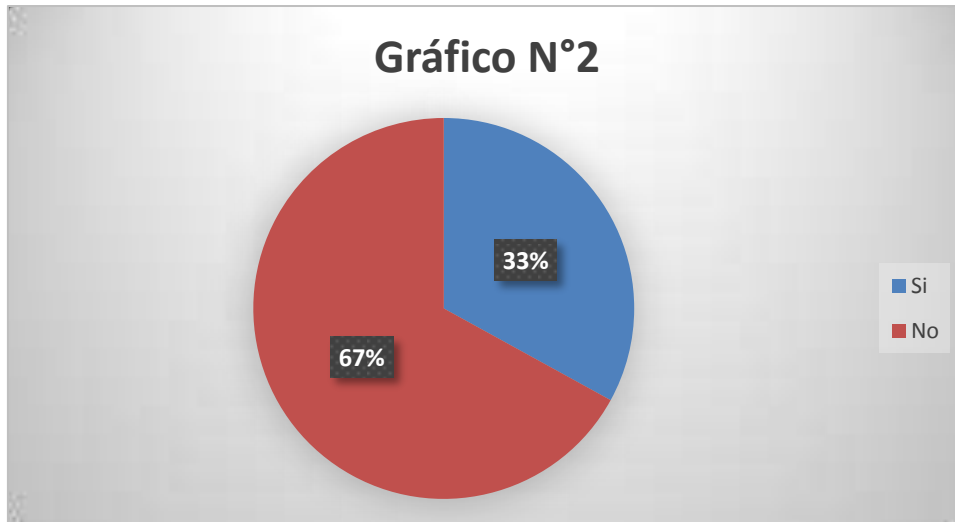
“6. ¿Considera que la normativa actual brinda protección adecuada a los derechos e intereses de los trabajadores durante el procedimiento sancionador (no siendo la sanción un fin en sí mismo)?”

Tabla N° 02

Datos Alternativas	Personal administrativo de la SUNAFIL	
	Frecuencia (f)	Porcentaje (%)
Si	5	33%
No	10	67%

Fuente: elaboración propia, obtenido de encuestas realizadas.

Gráfico N°2



Fuente: Elaboración propia, gráfico realizado del total de las encuestas a quince (15) funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la Sunafil, Intendencia Regional de Arequipa.

Análisis

Para entender el problema advertido, debemos partir de la finalidad de la naturales instrumental y disuasiva de la sanción, en línea con el convenio 81 de la OIT y la política de sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas, además, partir de la concepción únicamente represiva de la sanción llevaría al supuesto que no se pueda medir la eficacia del sistema inspectivo por otros factores distintos a la cantidad de multas impuestas.

Cuando hacemos referencia a que debe ser instrumental, nos referimos a que debe buscarse el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad en el trabajo, lo que podría materializarse principalmente a través del mandato de subsanación, el cual debe contener una obligación cierta, expresa, exigible y líquida o a través de medida correctivas. Sin embargo, el esquema actual se basa enteramente en el cuadro de multas y en una operación casi automática. El Tribunal Constitucional señala que la administración debe evitar valerse de fórmulas mecánicas y de fórmulas abiertas, además que, en el ejercicio de la potestad sancionadora, debe compatibilizarse los principios de razonabilidad con el interés general perseguido. Reconociendo el propio Tribunal de Fiscalización laboral la finalidad instrumental del sistema inspectivo.

Por otra parte, respecto a la sanción disuasiva, debemos entender que la multa no debe ser tan alta como truncar la vida de una empresa, ni tan baja para no

cumplir un rol disuasivo, estamos hablando de la aplicación del principio de razonabilidad, que desarrollaremos en el siguiente acápite 4.2. del presente capítulo.

Interpretación

Para tener un panorama general, se ha dividido el tema del presente acápite en dos grupos de preguntas, respecto al primero, tenemos que, el 40% de los encuestados consideran que la normativa permite imponer sanciones instrumentales y disuasivas, el 53% considera que únicamente permite la imposición de una sanción como fin en sí mismo, y el 7% que, si bien permite imponer sanciones disuasivas, no instrumentales. Es decir, tenemos que la mayoría de encuestados (el 60%) advierte deficiencias en la normativa actual, en tanto la sanción a imponer no cumple un rol instrumental ni disuasivo, la multa termina siendo un fin en sí mismo.

En relación a la segunda pregunta, tenemos como resultado que, el 67% de los encuestados considera que la normativa actual no brinda protección adecuada a los derechos e intereses de los trabajadores durante el procedimiento sancionador y el 33% considera lo contrario. Advirtiéndose de igual manera, que no se cumple con una sanción adecuada, aunado a ello tenemos una serie de mecanismos que perjudican a los trabajadores afectados de cara a la protección de sus intereses, como lo desarrollaremos en los sub capítulos posteriores.

4.2. Mecanismos de determinación, graduación y archivamiento en el procedimiento sancionador en la imposición de sanciones razonables y disuasivas.

La determinación y graduación de la sanción se hace en función a lo establecido por el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, que respecto a la sanción de multa señala un cuadro de multas con montos fijos, determinados en función a un factor numérico (monto de la UIT) y a 3 criterios de graduación: gravedad de la infracción, tamaño de la empresa y número de trabajadores afectados, por lo que, con una operación matemática podemos obtener la cuantía exacta de la multa que se impondrá al administrado conforme a los explicado en el capítulo tercero del presente trabajo de investigación. En el caso de la sanción de cierre temporal, si bien se deja un margen de discrecionalidad al servidor

público encargado de sancionar al infractor, es difícil analizar esta figura en tanto dicha modalidad de sanción no es usada (ningún caso en la Intendencia Regional de Arequipa), más aún, si la norma tampoco deja claro, si esta sanción es alternativa o concurrente a la sanción pecuniaria en los casos de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En este punto es necesario analizar si el mecanismo actual de cuantificación de la sanción es idóneo para alcanzar los fines que la inspección del trabajo persigue, y si está en razonable, para ello se revisaron resoluciones de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Fiscalización Laboral, por lo que ante la pregunta formulada: ¿Cuál es la apreciación del cuadro de multas contenido en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y si permite la imposición de sanciones razonables y disuasivas?, se obtuvieron los siguientes resultados:

- Cas. 20504-2018-LIMA del 18.03.2018
Las decisiones de la Administración no responden únicamente a un proceso mecánico e irrazonado de la norma formal, sino más bien a la justicia y adecuación de lo resuelto; y en esta medida se identifica como una manifestación de los ideales de justicia y razonabilidad que deben encaminar la actuación de la Administración. Así, se ha sostenido que: “La razonabilidad, en cuanto exige que los actos estatales posean un contenido justo, razonable y valioso, completa e integra la legitimidad, dejando la ley formal de ser así el único fundamento de validez de los actos estatales” y, además, que “todos los actos que produce la Administración Pública han de contar con un fundamento de legalidad y, a la vez, de razonabilidad o justicia, fundamento este último que rige para la actividad reglada como para la discrecional (Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú en sentencia de Casación N° 40504-2018-LIMA, 18 de marzo de 2018)
- Res. 24-2021-SUNAFIL/TFL del 14.06.2021
El RLGTI ha establecido la graduación de sanciones, en cumplimiento de lo ordenado por el legislador. De esta forma, el artículo 47.3 de la norma

reglamentaria alude a la necesidad de que la sanción se encuentre acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad recogidos en el TUO de la LPAG.

Respecto a lo señalado por la impugnante, esta Sala precisa, que nutre cualquier examen sobre razonabilidad y el exceso de punición que el que existan circunstancias concurrentes a una situación. (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 24-2021-SUNAFIL/TFL, 14 de mayo de 2021)

- Res. 133-2021-SUNAFIL/TFL del 26.06.2021

Si bien el principio de razonabilidad establecido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, establece una serie de criterios que deben ser seguidos para la imposición de la sanción; en el procedimiento sancionador de la Sunafil, la Autoridad Instructora y Sancionadora, no tienen discrecionalidad para imponer un monto diferente al establecido en la tabla de multas recogida por el legislador, según lo regulado en el numeral 48.1 del artículo 48 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 133-2021-SUNAFIL/TFL, 26 de junio de 2021)

- Res. 169-2021-SUNAFIL/TFL del 05.08.2021

Si bien consideramos que se ha configurado una falta, no resulta razonable que se imponga la multa del mencionado artículo del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, ya que ello acarrearía un exceso en la punición.

Debemos recordar que es responsabilidad de los inspectores y de las instancias administrativas ponderar suficientemente los hechos, a fin de no aplicar las normas en forma casi automática. Más aún en un proceso sancionador de la administración pública que es de tipo garantista para el administrado. (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 169-2021-SUNAFIL/TFL, 05 de agosto 2021)

- Res. 182-2021-SUNAFIL/TFL del 11.08.2021
Conforme se advierte del cuadro de multas, se ha observado el principio de razonabilidad al momento de imponer las multas administrativas, pues su dictado obedece de manera estricta a los parámetros legalmente establecidos por el ordenamiento de inspección de trabajo, al cual esta Sala se encuentra sujeta y que no tiene potestad de modificar. (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 182-2021-SUNAFIL/TFL, 11 de agosto de 2021)
- Res. 250-2021-SUNAFIL/TFL del 02.09.2021
Conforme se advierte del cuadro de multas, se ha observado el principio de razonabilidad al momento de imponer las multas administrativas, pues su dictado obedece de manera estricta a los parámetros legalmente establecidos por el ordenamiento de inspección de trabajo (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 250-2021-SUNAFIL/TFL, 2 de septiembre de 2021)
- Res. 336-2021-SUNAFIL/TFL del 23.09.2021
Conforme se advierte del cuadro de multas, se ha observado el principio de razonabilidad al momento de imponer las multas administrativas. La emisión de la multa obedece de manera estricta a los parámetros legalmente establecidos por el ordenamiento de inspección de trabajo, siendo la medida punible la más idónea y de menor afectación para la conducta verificada en autos, y de acuerdo con la dimensión empresarial de la impugnante (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 250-2021-SUNAFIL/TFL, 23 de septiembre 2021)
- Res. 348-2021-SUNAFIL/TFL del 24.09.2021
La emisión de la multa obedece de manera estricta a los parámetros legalmente establecidos por el ordenamiento de inspección de trabajo, siendo la medida punible la más idónea y de menor afectación para la conducta verificada en autos, y de acuerdo con la dimensión empresarial

de la impugnante (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 348-2021-SUNAFIL/TFL del 24 de septiembre de 2021)

- Res. 485-2021-SUNAFIL/TFL del 25.10.2021

Se ha observado el principio de razonabilidad al momento de imponer la multa administrativa, pues su dictado obedece de manera estricta a los parámetros legalmente establecidos por el ordenamiento de la inspección del trabajo.

Respecto al desequilibrio económico señalado por la impugnante, se ha omitido acreditar la situación financiera que ostenta a la fecha, o bien el inicio del procedimiento concursal de insolvencia, en aras de permitir a esta Sala acceder a su evaluación, y así determinar o no el carácter confiscatorio del pago de las multas. (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 485-2021-SUNAFIL/TFL, 25 de octubre de 2021)

- Res. 477-2021-SUNAFIL/TFL del 29.10.2021

Conforme se advierte del cuadro de multas, se ha observado el principio de razonabilidad al momento de imponer la presente multa administrativa, pues su dictado obedece de manera estricta a los parámetros legalmente establecidos por el ordenamiento de inspección de trabajo. (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 477-2021-SUNAFIL/TFL, 29 de octubre de 2021)

- Res. 507-2021-SUNAFIL/TFL del 09.11.2021

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley General de Inspección del Trabajo, las infracciones son sancionadas administrativamente con multas administrativas y se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales: a) Gravedad de la falta cometida; b) Número de trabajadores afectados; c) Tipo de empresa

En esa medida, uno de los criterios de razonabilidad a tener en cuenta al momento de evaluar la sanción, es tener en cuenta las circunstancias de la comisión de la infracción, estableciéndose ello en el lugar, tiempo, modo o condición en el momento determinado.

En ese sentido esta Sala considera, que, al momento de graduar la sanción, estas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, de esta forma, el artículo 47.3 de la norma reglamentaria alude a la necesidad de que la sanción se encuentre acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad recogidos en el TUO de la LPAG. (Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala, Resolución 507-2021-SUNAFIL/TFL del 09 de noviembre de 2021)

Por otra parte, se recolectó datos encuestando a 15 funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la Sunafil (Intendencia Regional de Arequipa), realizando la siguiente pregunta:

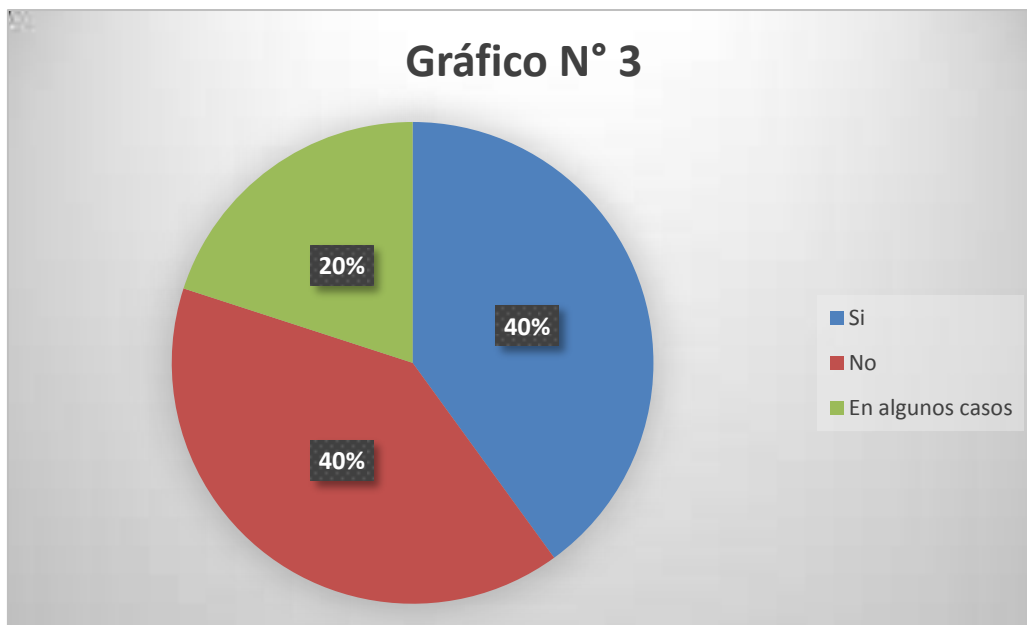
“1. ¿Considera que la tabla de multa regulada en el artículo 48° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – D.S. 019-2006 (montos fijos), permite una apreciación razonable y proporcional al momento de graduar la cuantía de la sanción?”

Tabla N° 03

Datos	Personal administrativo de la SUNAFIL	
	Frecuencia (f)	Porcentaje (%)
Alternativas		
Si	6	40%
No	6	40%
En algunos casos	3	20%

Fuente: elaboración propia en base a las encuestas realizadas.

Dicho resultado, se expresa en el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia, grafico realizado del total de las encuestas a quince (15) funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la SUNAFIL, Intendencia Regional de Arequipa.

Análisis

De la revisión de las resoluciones antes señaladas, tenemos que existe el mandato de que las decisiones de la autoridad administrativa deben guardar proporción entre los medios empleados y los fines públicos que busca tutelar la inspección del trabajo, siendo que las multas impuestas no deben ser tan altas como para perjudicar irremediablemente a una empresa, ni tan bajas como para no disuadir futuros incumplimientos, adicionándose además que estas deben ser proporcionales y razonables.

En esa línea de ideas, Morón (2013) señala que el llamado exceso de punición es uno de los vicios más comunes en el ejercicio de la potestad sancionadora, y está vinculado a la elección de la sanción aplicable a los administrados, siendo determinante la necesidad de una adecuada proporcionalidad o razonabilidad entre la medida elegida para sancionar y el reproche que objetivamente amerita la conducta incurrida.

Tenemos entonces que, las sanciones deben ser razonables y guardar proporción con el incumplimiento constatado, lo cual ha sido reiterado por el Tribunal de Fiscalización Laboral, sin embargo, encontramos que en algunos casos ello no es posible bajo el mecanismo actual de determinación y graduación de la multa,

incurriéndose en muchos casos en el denominado exceso de punición de la administración.

Estando a ello, y respecto del mecanismo de imposición y graduación de sanciones, podemos identificar tres posturas, una que considera que la referida tabla contiene implícito en su elaboración los principios de razonabilidad y proporcionalidad, otra que ello no es así y la tercera posición que señala que en algunos casos el mecanismo actual no resulta del todo eficiente. Sin embargo, es innegable que el esquema actual no deja margen de discrecionalidad a las autoridades al momento de graduar la cuantía de la multa.

Interpretación

De las encuestas realizadas a 15 funcionarios a cargo del procedimiento administrativo sancionador, tenemos que el 40% de los encuestados consideran que la tabla de multas regulada en el artículo 48° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo no permite una apreciación razonable y proporcional al momento de graduar la sanción, otro 40% considera que si, y el 20% considera que, en algunos casos, en tanto si bien permite no dejar abierto espacio a la arbitrariedad, aplicar “ciegamente” la norma en muchos casos ocasiona multas muy onerosas y desproporcionales con los hechos.

Del análisis efectuado podemos concluir que la sanción impuesta en el marco del procedimiento sancionador de la SUNAFIL debe guardar razonabilidad y proporcionalidad con la conducta infractora y el interés público tutelado, dicha sanción se justifica en la medida que sea necesaria para obtener el fin que la justifica. Conforme a los resultados de las encuestas y a las resoluciones revisadas, es evidente que dichos mecanismos no son del todo perfectos, debido a que en muchos casos se ha visto sanciones desproporcionadas que pueden truncar la actividad de una empresa, o que no cumplen una labor disuasiva.

Aunado a ello tenemos que incluso el Tribunal de Fiscalización Laboral estableció el pasado 29 de octubre de este año, un nuevo precedente de observancia obligatoria en el que se confirma que una aplicación “casi automática” de la norma no permite imponer sanciones adecuadas a cada caso específico. Si bien no podemos inferir que el mecanismo actual es ilegal de plano, concluimos que no permite una apreciación razonable en todos los casos, dejando de lado las circunstancias de la comisión de la infracción, el beneficio

económico, entre otros factores que permitirían efectuar un mejor cálculo de la multa.

Por otra parte, respecto a la finalidad disuasiva de la sanción, tenemos que la sanción debe ser un instrumento que obligue a los empleadores a corregir su conducta infractora y los disuada de futuros incumplimientos. Como sabemos, si en etapa inspectiva el servidor comisionado advierte la comisión de alguna infracción, obligatoriamente emite medida inspectiva de requerimiento, ante cuya subsanación dentro del plazo, el infractor queda exonerado de responsabilidad; por otra parte, iniciada la etapa sancionadora, si el infractor subsana la infracción imputada se reduce la multa en determinado porcentaje dependiendo del momento en que lo realiza. Pero también existe una figura intermedia, que se materializa cuando el administrado infractor subsana su conducta infractora fuera del plazo de la medida inspectiva de requerimiento, pero antes de la notificación de la imputación de cargos, ante lo cual, se ha optado por una exoneración completa de responsabilidad, incluso del incumplimiento a una medida inspectiva de requerimiento, lo cual resulta cuestionable en tanto la naturaleza y el bien jurídico protegido en las infracciones a la labor inspectiva es distinto, por lo que la fórmula adoptada por la SUNAFIL, no estaría orientada a disuadir de la comisión de infracciones.

Ante ello, se realizó la siguiente pregunta a los funcionarios encuestados:

“2. Cuándo el empleador subsana su conducta infractora antes de la imputación de cargos, se le exonera el 100% de la multa y tampoco podría considerársele para efectos de la reincidencia ¿considera que ello es adecuado? ¿por qué lo considera así?”

Tabla N° 04

Datos Alternativas	Personal administrativo de la SUNAFIL	
	Frecuencia (f)	Porcentaje (%)
Si	11	73%
No	4	27%

Así también preguntando los motivos de sus respuestas, los encuestados que señalaron que dicha media si es adecuada señalan:

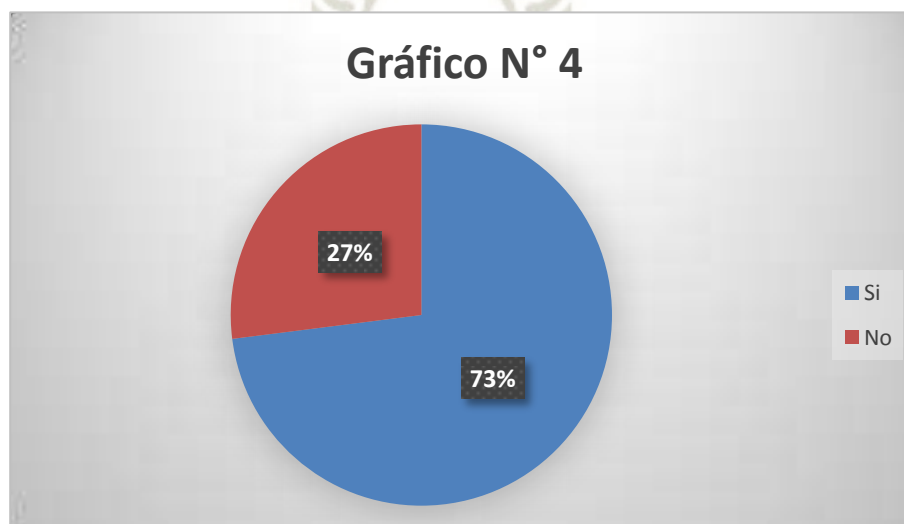
- Si. Porque ya no hay infracción. Tendría que verse cuál sería la finalidad de generar algún tipo de antecedente, si fuera para que en un futuro se agraven las infracciones, no tendría sentido porque esa supuesta conducta infractora no fue sometida a un procedimiento, en tanto no se ha determinado una responsabilidad. La oportunidad de subsanación beneficia más al trabajador.
- Si, puesto que habrían regularizado la conducta infractora.
- Si, dado que se advirtió el incumplimiento y subsanó la presunta infracción, más aún si ello beneficia al trabajador.
- Si es adecuado, toda vez que subsana la conducta infractora, por tanto, tampoco podría considerarse como reincidencia.
- Si es adecuado. No es lo mismo deslindar responsabilidad en medio de las actuaciones inspectivas que a la conclusión de la etapa de fiscalización, donde todo es más claro.
- Sí, dado que se cumplió el cometido mismo de la Inspección del Trabajo que es garantizar los derechos laborales de los trabajadores, que justamente es donde descansa la finalidad del Sistema de Inspección del Trabajo.
- Considero que si es adecuada porque la finalidad de la inspección del trabajo no es imponer sanciones, sino buscar el cumplimiento de la normativa sociolaboral.
- Ya que, siendo la función de la autoridad inspectiva la verificación del cumplimiento de los derechos laborales e incentivar ello, si sería correcto.
- Considero que es correcto por tanto beneficia al trabajador, no obstante, si se estaría generando un incentivo a los infractores ya que pueden subsanar la infracción incluso después del plazo de la medida inspectiva y ello elimina tanto la sanción como la infracción.
- Si porque aún no se ha iniciado el procedimiento administrativo y estaría dentro de los supuestos de eximente.
- Considero que es correcta la exoneración del 100% de la multa porque la Sunafil busca el cumplimiento de la normativa sociolaboral en beneficio de los trabajadores. No obstante respecto a la reincidencia, considero que

para reforzar el efecto disuasivo debería considerarse aún como reincidente.

Por otra parte, los encuestados que respondieron negativamente a la pregunta formulada señalan que:

- Considero que no es adecuado en tanto debilita el acta de infracción, ya que durante toda la etapa inspectiva pudo haber subsanado su conducta infractora, el hecho de hacerlo fuera de plazo debería generar una reducción, no una exoneración completa.
- No porque pese a que el empleador cometió una infracción, con la exoneración del 100% además desaparece la condición de infractor y se pierde el rol disuasivo de la inspección del trabajo, promoviendo más bien que solo se dé el cumplimiento de la normativa sociolaboral cuando ya se haya detectado el incumplimiento.
- No, porque al eliminar la infracción y la sanción por completo se está dando un mensaje equivocado a los administrados, si bien la inspección del trabajo busca el cumplimiento de la normativa sociolaboral, también debemos tener en cuenta que debe disuadir, y ello se lograría reduciendo la multa en un porcentaje, y generando algún tipo de antecedente al infractor a efectos que recurra a dicha exoneración como una práctica común.
- No, porque se pierde el carácter disuasivo de la inspección de trabajo incentiva a incurrir en infracción.

El resultado de la pregunta del presente acápite podemos graficarlo de la siguiente manera:



Fuente:

Elaboración propia del total de las encuestas a quince (15) funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la SUNAFIL, Intendencia Regional de Arequipa.

Análisis

Los alcances de los resultados obtenidos en las encuestas, están relacionados a la exoneración completa de responsabilidad del administrado en caso subsane su conducta infractora después del plazo otorgado por el inspector de trabajo, pero antes de la notificación de la imputación de cargos, donde la mayoría coinciden en que dicha medida es adecuada en tanto la finalidad de la inspección del trabajo es buscar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, y dicha exoneración sería una especie de “premio” por haber corregido su conducta.

Cabe mencionar que, si bien una de las finalidades del procedimiento sancionador de la inspección del trabajo es buscar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, también es disuadir a los administrados de la comisión de futuros incumplimientos. Además, respecto al archivamiento materia de análisis, precisar que es la autoridad instructora la encargada de evaluarla y archivar los actuados durante las diligencias preliminares, es decir, previo al inicio del procedimiento sancionador.

Por otro lado, algunos encuestados consideran que dicha medida no es adecuada, principalmente porque ello disminuye el efecto disuasivo de la inspección del trabajo. Estando a ello, tenemos tres posturas distintas, una primera que considera que se debe privilegiar el cumplimiento de la normativa (rol instrumental del procedimiento sancionador), una segunda que considera que también debe garantizarse que no se promuevan futuros incumplimientos empresariales (rol disuasivo), y finalmente quienes señalan que, pese a que debe cumplirse con la finalidad instrumental y disuasiva, la primera cobra mayor relevancia en el sistema actual de inspección del trabajo.

Interpretación

De las preguntas realizadas a 15 funcionarios de la Sunafil a cargo del procedimiento sancionador, se tiene que el 73% de los encuestados consideran que es adecuado exonerar el 100% de la multa a los administrados en caso subsanen la infracción advertida, vencido el plazo de cumplimiento de la medida

inspectiva, pero antes de la notificación de imputación de cargos y el 27% considera que no es adecuado.

En ese sentido, tenemos que la postura mayoritaria considera que el mecanismo actual de exoneración de responsabilidad es adecuado ya que se promueve el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, lo cual favorece directamente al trabajador.

Sin perjuicio de ello, Arce (2020) comenta que la fórmula bajo comentario devalúa el poder de fiscalización del inspector, ya que se “premiaría” a un infractor que además ignoró el requerimiento realizado.

Aunado a ello, el hecho que la autoridad instructora pueda archivar los actuados durante las diligencias preliminares y decida no iniciar el procedimiento sancionador, significa “borrar” la multa y la infracción. Por tanto, tampoco se podría aplicar supuestos de reincidencia, ya que pese a que un administrado incurra reiteradas veces en la misma infracción no queda registrado algún antecedente de sus incumplimientos.

4.3. Protección del tercero interesado en los mecanismos de imposición de sanciones y archivamiento en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL

En los hechos, el procedimiento sancionador de la SUNAFIL siempre ha dejado al margen a los trabajadores, no pudiendo siquiera tener acceso al expediente, es más, actualmente cuando algún trabajador afectado quiere revisar el contenido del mismo, lo hace mediante una solicitud de transparencia a la información pública conforme a la Ley N°27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y siempre y cuando el procedimiento sancionador se encuentre paralizado por un lapso mayor a 6 meses desde que se notificó la imputación de cargos, caso contrario no puede revisar el contenido del mismo. Así también, tenemos que en el esquema actual existen las actuaciones previas a cargo del órgano instructor, en las que se evalúa el contenido del acta de infracción así como los eximentes de responsabilidad, por ejemplo, si se detecta algún error insubsanable en el acta o un defecto en la tramitación de la orden de inspección, la autoridad administrativa puede archivarlo en dicha etapa, el problema radica en que dicha decisión, pese a determinar la imposibilidad de seguir con el procedimiento sancionador, no es puesta en conocimiento del trabajador. La Directiva que regula el procedimiento sancionador de la Sunafil

señala en el último párrafo del numeral 7.1.2.2. que de haberse determinado no iniciar el procedimiento sancionador, se comunica tal decisión al administrado. No se menciona nada acerca de los trabajadores afectados, pese a que dicha decisión puede afectar sus derechos y además importa la imposibilidad de proseguir con el procedimiento por una causa imputable muchas veces a errores en la tramitación cometidos por el propio personal inspectivo.

En ese sentido, se realizó la siguiente pregunta a 15 funcionarios de la Sunafil a cargo del procedimiento sancionador:

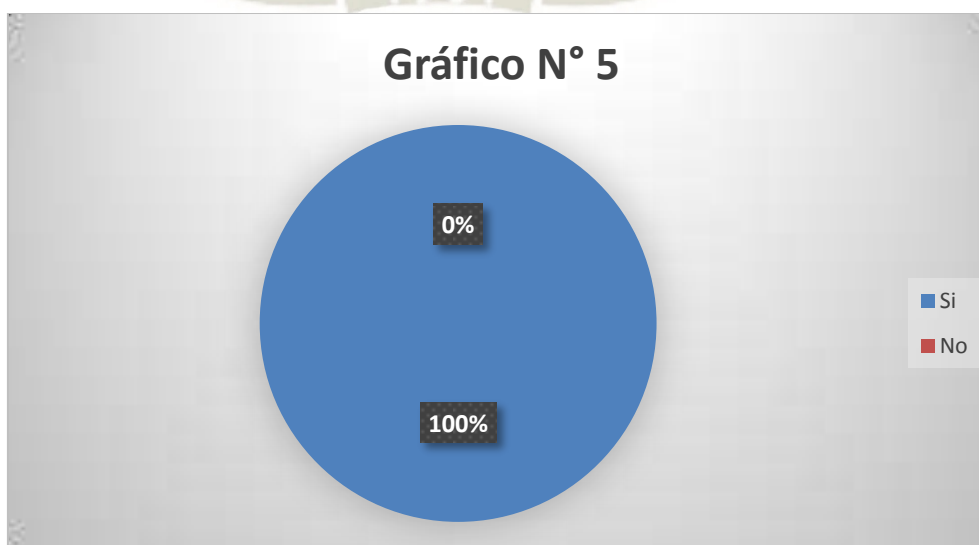
“3. Respecto al archivamiento efectuado por la autoridad instructora durante las actuaciones previas al inicio del procedimiento sancionador ¿Considera que al determinar la imposibilidad de continuar con el procedimiento debería notificarse esta resolución a él/los trabajadores afectados?”

Tabla N° 05

Datos Alternativas	Personal administrativo de la SUNAFIL	
	Frecuencia (f)	Porcentaje (%)
Si	15	100%
No	0	0%

Fuente: elaboración propia, obtenido de encuestas realizadas.

Podemos visualizar los resultados en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia, grafico realizado del total de las encuestas a quince

(15) funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la SUNAFIL, Intendencia Regional de Arequipa.

Así también tenemos que la Resolución emitida por el órgano resolutor, impone un doble mandato, uno de multa y otro de subsanación. Respecto a esta última es la que beneficia más al trabajador afectado, en tanto puede determinar la existencia de una obligación en su favor, más aún si conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley General de Inspección del Trabajo, la resolución en mención tiene mérito ejecutivo (es decir, la obligación debe ser cierta, expresa, exigible y líquida) lo que permitiría ejecutar directamente lo señalado en la resolución.

En tal sentido se realizó la siguiente pregunta a 15 funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la SUNAFIL, Intendencia Regional de Arequipa:

“4. Con la Resolución que emite la Autoridad Sancionadora se establece un doble mandato: imposición de multa y mandato de subsanación ¿Considera que el trabajador denunciante resulta beneficiado en sus derechos o intereses o la finalidad solo es imponer una sanción? ¿Por qué lo considera así?”

T

Datos Alternativas	Personal administrativo de la SUNAFIL	
	Frecuencia (f)	Porcentaje (%)
Si	6	40%
No	9	60%

N

° 06

Fuente: elaboración propia, obtenido de encuestas realizadas.

Al ser una pregunta abierta, respecto a quienes consideran que el trabajador afectado resulta beneficiado con la resolución emitida por la autoridad sancionadora, se obtuvo las siguientes respuestas:

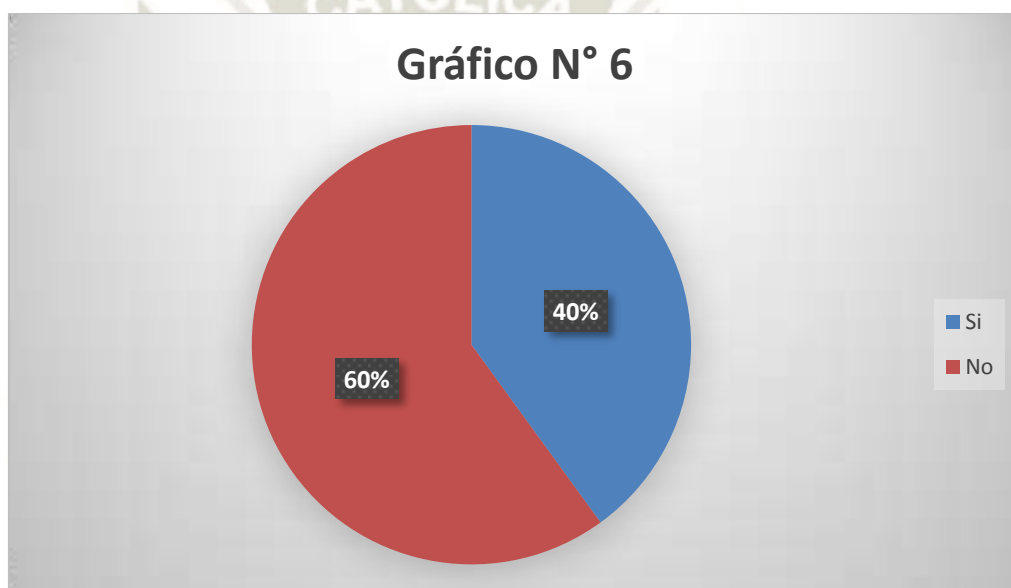
- Sí, porque de alguna manera existe la obligación del empleador de subsanar las obligaciones laborales que en materia de infracción y así buscar reducir su multa.
- Considero que en algunos casos el trabajador denunciante resulta beneficiado en sus derechos, pues al haber mandato de subsanación se busca y se sigue velando por el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo en beneficio de los trabajadores. La imposición de la multa busca generar, además de la propia sanción, una advertencia al empleador para que este adecúe su comportamiento a los límites establecidos por la norma con la finalidad de que este no vuelva a incurrir en los incumplimientos verificados.
- En algunos casos, ante la subsanación es favorable para el trabajador porque se evita el gasto de recursos económicos para recurrir a la vía judicial.

Respecto a quienes consideran que el trabajador afectado no resulta beneficiado con la resolución emitida por la autoridad sancionadora, se obtuvo las siguientes respuestas:

- No. Finalmente, la resolución sólo impone una sanción y el trabajador se vería obligado a recurrir a la vía judicial para cautelar sus intereses sin que dicha resolución vaya a generar un mayor impacto en su proceso judicial.
- El acto administrativo emitido por la Autoridad Sancionadora, será un medio probatorio que será utilizado como sustento técnico por parte del trabajador afectado para interponer su demanda en la vía judicial.
- Considero que la normativa contempla que la resolución establezca una obligación para el infractor en tanto dicho acto administrativo tiene mérito ejecutivo.
- Puede resultar beneficiado, en tanto la resolución le sirve de medio probatorio para actuarlo en la vía civil.
- Considero que no, pero la exhortación es adecuada pues la Sunafil tiene carácter disuasivo aparte de sancionador. Asimismo, es un medio de prueba contundente frente a un proceso judicial.

- Podría resultar beneficiado siempre y cuando la empresa considere que le conviene o resultará beneficiado con la subsanación, porque en caso contrario es probable que el mandato de subsanación quede allí formalmente y no tenga ningún efecto.
- Debería serlo, porque la resolución tiene (o debe tener) mérito ejecutivo.
- Si bien el mandato de subsanación traería esa consecuencia, debería haber la posibilidad de un beneficio directo como resultado de un procedimiento sancionador, como se tiene en otras entidades del Estado.

Podemos graficar los resultados de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia, gráfico realizado del total de las encuestas a quince (15) funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la SUNAFIL, Intendencia Regional de Arequipa.

Análisis

Se realizaron dos grupos de preguntas respecto a la protección del tercero interesado en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL dirigidas al personal administrativo que aplica la normativa actual, por otro lado, se ha revisado resoluciones de imposición de multas emitidas por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa y legislación comparada de los países de España, Argentina y Colombia.

Ello con la finalidad de determinar si existe una protección adecuada al tercero interesado en el desarrollo del procedimiento sancionador, considerando además

que la decisión final de la administración puede producir un beneficio, efecto positivo o pueda eliminar determinada situación que lo perjudica.

Es importante precisar que la Directiva que regula el procedimiento sancionador de la Sunafil señala respecto de la notificación de imputación de cargos que es de aplicación en lo que corresponda el artículo 71° del TUO de la LPAG, que justamente desarrolla la figura del tercero interesado; sin embargo, no se ha desarrollado los alcances del mismo en el decurso del procedimiento sancionador.

Al respecto consideramos importante señalar los siguientes:

- En relación al archivamiento realizado en la diligencias previas al inicio del procedimiento sancionador, ante la determinación de errores insubsanables o defectos de tramitación en las actas de infracción, la Directiva en mención señala únicamente que se notifica esta decisión al empleador, lo cual resulta contradictorio, ya que si el inicio del procedimiento sancionador es notificado al trabajador, igual razón debería corresponder ante la decisión de no iniciar el mismo, ello sin perjuicio de que el trabajador pueda apelar dicha decisión en tanto estamos ante la imposibilidad de continuar con el mismo.
- Por otra parte, respecto a la resolución de multa, queda claro que tanto en la parte considerativa como resolutive debe contener el mandato de subsanación de infracción, y en tanto su calidad de mérito ejecutivo debiera contener una obligación cierta, expresa y exigible. Asimismo, únicamente como referencia, conviene señalar que de la revisión de las resoluciones de multa cargadas en el portal web Consulta de Resoluciones de la SUNAFIL, se tiene que en su totalidad, cuando se trata de infracciones subsanables, se consigna el siguiente tenor en la parte resolutive:

TERCERO: Exhortar [REDACTED] .A.C. que cumpla con subsanar la(s) infracción(ones) administrativa(s) objeto de sanción, según la naturaleza de ésta(s).

Como puede observarse del párrafo anterior la Autoridad Resolutive solo consigna un mandato general, que no puede ser ejecutable ni da mérito a título ejecutivo. Se hace la precisión que en el párrafo en mención se ha sombreado el nombre del sujeto infractor por cuanto no es relevante para los fines de la presente investigación.

Finalmente, es necesario señalar que, el sentido del mérito ejecutivo está referido a la obligación contenida en la resolución y no al mandato de multa, por lo que la exhortación no cumpliría dicha finalidad y tampoco sería de utilidad para los trabajadores que pretendan hacer valer sus derechos en la vía judicial.

Retomando el tema de la regulación del tercero interesado en el procedimiento sancionador de la inspección del trabajo, consideramos su participación implícita, siendo que además la Directiva 001-2017-SUNAFIL/INII, respecto de los supuestos de improcedencia de recursos administrativos (reconsideración, apelación) señala que se declarará improcedente cuando, no se acredite derecho o interés legítimo del afectado. Ante ello cabe preguntarnos, ¿el empleador sancionado debe acreditar derecho o interés legítimo afectado? Consideramos que dicho supuesto contempla que un tercero interesado que acredita dicho interés legítimo podría recurrir la decisión de la autoridad administrativa.

Finalmente señalar que como se da en la legislación española, la participación del trabajador en este tipo de procedimientos, es con la finalidad de coadyuvar a la búsqueda de verdad material y facilitar que la resolución que imponga la multa contenga el mandato ejecutivo de la obligación que debe cumplir el infractor beneficiando además al trabajador.

Interpretación

De las encuestas realizadas, se tiene respecto a la primera pregunta que, el 100% de los encuestados, considera que al determinar durante las actuaciones previas al inicio del procedimiento sancionador la imposibilidad de continuar con el mismo, debería notificarse esta resolución a los trabajadores afectados. Este resultado unánime da cuenta de la existencia de desprotección del tercero interesado en las diligencias preliminares a cargo de la autoridad instructora, y si bien se considera necesario poner en conocimiento al trabajador afectado con dicha decisión, nada impediría que este pueda apelar tal decisión en caso de verse afectado su derecho.

Respecto a la segunda interrogante, nos dio como resultado que el 40% considera que el trabajador denunciante resulta beneficiado en sus derechos e interés con la emisión de la resolución por parte de la autoridad sancionadora,

por otra parte, el 60% considera que ello no es así, por tanto, consideran que bajo el sistema actual la finalidad es solo imponer una sanción.

Respecto a ello, algunos encuestados señalaron que la resolución, si bien no beneficia directamente al trabajador, podría usarse como medio probatorio en un proceso judicial. Sin embargo, ello no es la finalidad ni el sentido de dotar de mérito ejecutivo a dicho acto administrativo, por lo que también mayoritariamente se considera que existe desprotección del tercero interesado en la resolución que pone fin al procedimiento sancionador en primera instancia.

4.4. La necesidad de modificar la normativa actual que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL

“7. Si su respuesta a la pregunta 5 o 6 fue negativa ¿Considera que debería modificarse o complementarse la normativa actual?”

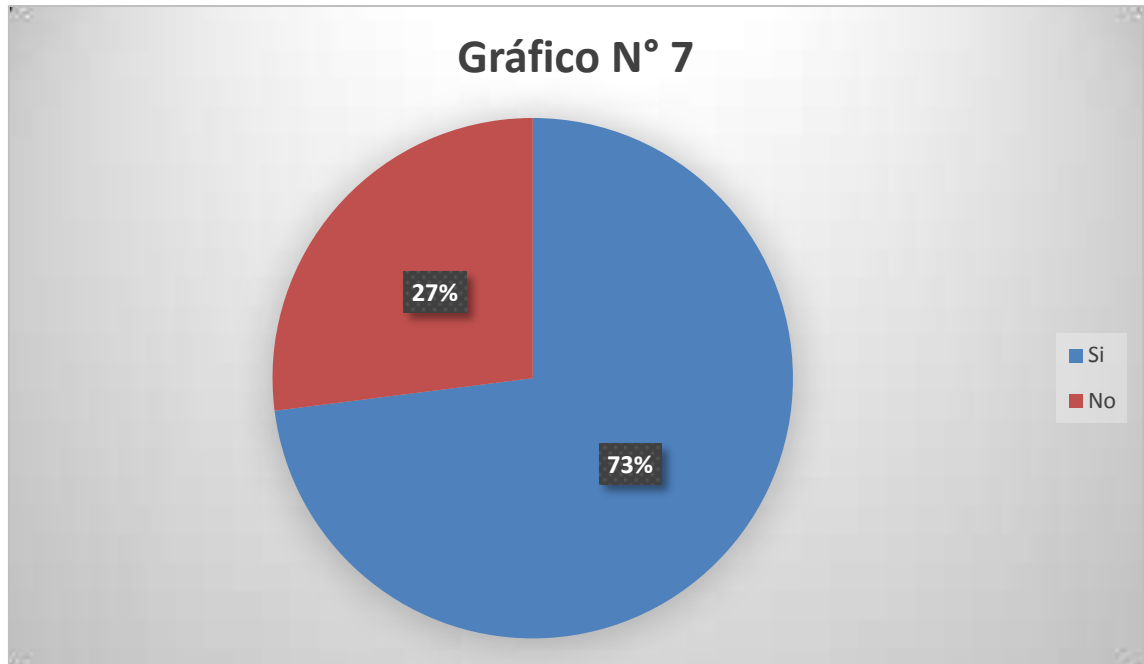
Tabla N° 07

Datos Alternativas	Personal administrativo de la SUNAFIL	
	Frecuencia (f)	Porcentaje (%)
Si	11	73%
No	4	27%

Fuente: elaboración propia, obtenido de encuestas realizadas.

Los resultados de la encuesta están graficados de la siguiente manera:

Gráfico N° 7



Fuente: Elaboración propia, gráfico realizado del total de las encuestas a quince (15) funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la SUNAFIL, Intendencia Regional de Arequipa.

Análisis

De los aspectos señalados y de las encuestas realizadas tenemos que existen deficiencias en la regulación normativa vigente del procedimiento sancionador que son necesarias complementar a efectos de buscar la eficiencia del sistema de inspección del trabajo.

Respecto a la imposición y graduación de sanciones, vimos que no en todos los casos la tabla de multas con montos fijos permite a la administración pública una apreciación razonable y proporcional, incurriéndose muchas veces en exceso de punición o en multas diminutas o inexistentes que no cumplen la función disuasiva de la sanción.

Por otra parte, tenemos que resaltar la importancia de la multa como instrumento disuasivo, la cual deberá ser suficiente y adecuada para lograr dicho fin. En ese sentido es necesario contar con mecanismos que permitan graduar adecuadamente la cuantía de la multa, así como establecer límites y topes a la discrecionalidad de los funcionarios a cargo del procedimiento sancionador.

En relación a la protección del tercero interesado, si bien existen disposiciones generales de las cuales puede desprenderse cierta participación de los

trabajadores afectados, los derechos y facultades de estos terceros interesados no están regulados, especialmente en los aspectos analizados en el capítulo tercero, como son la posibilidad de presentar pruebas, recurrir decisiones que importan la imposibilidad de continuar con el procedimiento sancionador y verse directamente beneficiado con el mandato contenido en la resolución de multa.

Así pues, si bien etapa inspectiva el trabajador denunciante no puede tener participación alguna a efectos de no interferir con la labor de comprobación del personal inspectivo, ya que éste deberá tener autonomía técnica y funcional en la fiscalización, sin injerencias o presiones del empleador o del trabajador, no pasa lo mismo en el procedimiento sancionador donde el denunciante interesado puede coadyuvar a la imposición de una sanción adecuada y a la búsqueda de la verdad material.

En relación a la finalidad disuasiva de la sanción, se busca que la imposición de ésta disuada al infractor de futuros incumplimientos. En tanto, actualmente el procedimiento sancionador sólo considera a dos partes (SUNAFIL y el empleador infractor), usualmente el infractor alega defectos en la fundamentación fáctica y jurídica del acta de infracción, e incluso errores en la tramitación de la orden de inspección, sin que pueda tomarse en cuenta los derechos e intereses del trabajador denunciante. Adicionalmente, la deficiencia probatoria suele favorecer al infractor, resultando en buena cuenta que, muchas veces afrontar una inspección y posterior procedimiento sea más ventajoso que corregir la conducta infractora.

Interpretación

De las encuestas realizadas a 15 funcionarios a cargo del procedimiento sancionador de la SUNAFIL, el 73% considera que debería modificarse o complementarse la normativa actual, por otra parte, el 27% considera lo contrario. Ante ello, y en base a las demás interrogantes y aportes que surgieron en el desarrollo del presente trabajo de investigación, se concluye la necesidad de complementar la normativa actual respecto de los dos aspectos antes mencionados: graduación de la sanción y protección del tercero interesado.

En relación a la graduación de la sanción, consideramos principalmente ahondar en los mecanismos de graduación y en la discrecionalidad de los funcionarios para establecer la sanción más idónea en cada caso, para ello es importante

contar con un cuadro de multas que permita una apreciación razonable utilizando los criterios de graduación generales y especiales establecidos en la normativa vigente, de la mano con otros mecanismos, como la implementación de un registro de infractores reincidentes que ayudará a establecer multas disuasivas.

Es así que, consideramos beneficioso contar con un cuadro con rangos mínimos y máximos, a efecto que los funcionarios encargados de establecer la cuantía final de la multa puedan determinar la más adecuada. Es importante también señalar que la propuesta normativa será de aplicación tanto en etapa inspectiva, como iniciado el procedimiento sancionador (autoridad instructiva y autoridad sancionadora), pero las facultades de cada instancia serán distintas. Para ello se tiene presente la formación técnica de dichos funcionarios y sus funciones específicas dentro del sistema inspectivo. Además de ello, se tomará en cuenta determinados criterios a efectos de evitar cuantías inmotivadas de multas y la sobrecarga de funciones en los funcionarios, ello será de aplicación conforme al siguiente detalle:

Etapa Inspectiva. - En esta primera etapa, el personal inspectivo será competente para proponer el rango en que deberá graduarse la multa, para lo cual serán de aplicación los criterios generales establecidos (gravedad de la falta, número de trabajadores afectados y tipo de empresa), debiendo hacer incidencia en la fundamentación fáctica y jurídica del acta de infracción, estableciendo además otras circunstancias concurrentes en la comisión de la infracción, que coadyuvará a establecer la cuantía de la multa en el procedimiento sancionador, tales como la probabilidad de detección de la infracción, el perjuicio económico causado; lo propio en caso de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Etapa Instructiva. - La Autoridad Instructora evalúa el contenido del acta de infracción, los descargos presentados por el administrado y las circunstancias de cada caso específico para cuantificar la multa dentro del rango propuesto por el personal inspectivo. A tal efecto, deberá realizarse un análisis de razonabilidad de la sanción, de ser necesario se podrá disponer la realización de actuaciones complementarias por parte del personal inspectivo.

Etapa Sancionadora. - La Autoridad Sancionadora establecerá el mandato de subsanación en caso corresponda, y decidirá la cuantía de la multa, en función a lo actuado en las etapas anteriores, pudiendo confirmar, modificar o dejarla sin

efectos en función a los criterios de graduación que serán aplicables, contando con discrecionalidad para varias la multa dentro del parámetro correspondiente al tipo de infracción, debiendo fundamentar y motivar la cuantía de la multa.

Por otra parte, sin ánimo de agotar la aplicación del principio de razonabilidad, consideramos importante la predictibilidad de las decisiones de la administración pública, es por ello que, en la propuesta normativa, todos los parámetros establecidos para las infracciones pueden dividirse en tercios. Debiendo, como regla general, cuantificar la multa en el tercio inferior cuando sólo concurren circunstancias atenuantes, como los antecedentes del sujeto infractor, la probabilidad de detección de la infracción, entre otros. En el tercio superior cuando sólo concurren a la infracción situaciones agravantes previstas en los criterios específicos de graduación. Y finalmente en el tercio medio cuando concurren circunstancias agravantes y atenuantes conjuntamente. Cabe precisar la importancia del criterio general de antecedentes del sujeto infractor, pues es un indicador de la eficacia del sistema inspectivo, en ese sentido, debe implementarse un registro de infractores reincidentes a fin de incrementar la multa en caso de incumplimientos reiterados; así también destacar el criterio específico del perjuicio económico causado, en los casos de obligaciones cuantificables, ello en tanto la multa a imponer en ningún caso puede ser inferior a esta.

Por otra parte, la inclusión del tercero interesado tiene como fundamento principal coadyuvar a la inspección del trabajo en la búsqueda del cumplimiento de la normativa sociolaboral y a la imposición de sanciones instrumentales-disuasivas, en tanto aporta conocimiento sobre las circunstancias especiales de cada caso. La diferencia sustancial con la normativa actual radica en la posibilidad de que la tramitación del expediente sancionador no excluya los derechos e intereses de los trabajadores afectados (ya sea que hablemos de una organización sindical o de trabajadores que actúen de manera individual) y que las sanciones impuestas sean adecuadas, de tal manera que no resulte más ventajoso para el infractor no cumplir o cumplir tardíamente sus obligaciones sociolaborales.

Finalmente, resulta enriquecedor precisar las diferencias que existen entre la participación que tiene el trabajador denunciante en la normativa actual y en la propuesta realizada.

Procedimiento sancionador de la SUNAFIL		
	Normativa actual	Propuesta normativa
Acceso al expediente	El trabajador denunciante, ni aquellos que puedan resultar afectados o posean derechos e intereses legítimos pueden acceder o conocer el expediente.	El trabajador denunciante que tenga calidad de tercero interesado podrá conocer y acceder al expediente que se tramite en el estado en que se encuentre el mismo
Presentar medios probatorios	No se encuentra regulada la posibilidad de presentar medios probatorios u otros documentos.	La incorporación del tercero interesado le faculta a presentar medios probatorios.
Verificación de cumplimiento de medidas correctivas	No se encuentra regulada la posibilidad de comunicación ante el incumplimiento de medidas correctivas.	La incorporación del tercero interesado le faculta a comunicar el incumplimiento de medidas correctivas.
Interposición de recursos	No se encuentra regulada la posibilidad de presentar recursos impugnatorios.	El trabajador denunciante que vea vulnerado sus derechos e intereses puede presentar recursos impugnatorios.

5. Comprobación de la hipótesis

La hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación fue la siguiente:

Dado que:

La normativa que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL no brinda mecanismos idóneos en la determinación y graduación de sanciones.

Es probable:

Que, en la actualidad no se cumpla con la naturaleza instrumental-disuasiva de la sanción, ni se brinde protección al tercero interesado, no siendo del todo eficiente la regulación actual. Siendo necesaria la modificación de parte de la normativa que regula el procedimiento sancionador en el marco de la inspección del trabajo.

Como se ha visto, la normativa peruana del procedimiento sancionador de la inspección laboral ha ido introduciendo modificaciones respecto a la determinación y graduación de la sanción, en aras de buscar celeridad y predictibilidad al momento de determinar la sanción y calcular el monto de la multa.

Sin embargo, ello ha generado que en muchas ocasiones se deje de lado la protección del trabajador afectado -tercero interesado- y además, que se cometa el llamado “exceso de punición”, por lo que, la finalidad del procedimiento sancionador es imponer una sanción como fin en sí mismo, sin que necesariamente se busque disuadir al infractor, ni sea una herramienta para coaccionar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, ello en tanto se deja de lado al trabajador afectado, no permitiéndole revisar el expediente, presentar pruebas o apelar una decisión de la administración, y reduciendo casi en su totalidad la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de graduar la multa estableciendo montos fijos, claramente la legislación se aleja de la concepción de sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas señalada en convenios internacionales.

El modelo anterior permitía graduar la multa entre determinados porcentajes, pero dicho esquema fue variado a efectos de generar predictibilidad y eficiencia, sin embargo, dejar de lado la protección del tercero interesado y reducir al mínimo la discrecionalidad de la autoridad administrativa no es la solución, por lo que resulta necesario complementar la normativa actual.

6. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Dentro de las alternativas de solución que se han podido obtener de la presente tesis, con lo señalado en las encuestas, se obtuvo las siguientes:

- Estando a que ante los incumplimientos a obligaciones sociolaborales o de seguridad y salud en el trabajo, la SUNAFIL es competente para investigar y sancionar, resulta necesario contar con una regulación sobre aplicación del principio de razonabilidad en la cuantificación de la multa y aplicación de los criterios de graduación, por ejemplo, una directiva interna.
- Así también teniendo en cuenta la naturaleza especial de las relaciones laborales, y de los cargos imputados en el decurso del procedimiento sancionador resulta necesario regular de manera específica la participación del tercero interesado.
- Ante ello es necesario que los funcionarios a cargo del procedimiento sancionador cuenten con las herramientas y mecanismos normativos idóneos que les permitan una apreciación razonable de cada caso y puedan desplegar diversas acciones en búsqueda no solo de sancionar, sino de la búsqueda de la verdad material, e imponer sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas que contribuyan al fin público perseguido por la inspección del trabajo.

7. CONCLUSIONES

PRIMERO: En la investigación realizada con la normativa que regula el procedimiento sancionador y la experiencia de los funcionarios de la SUNAFIL de la Intendencia Regional de Arequipa en su aplicación, se determinó que la normativa que regula dicho procedimiento, no brinda mecanismos idóneos para imponer sanciones instrumentales-disuasivas, ni otorga protección al trabajador afectado.

SEGUNDO: Que, los mecanismos normativos de determinación y graduación de sanciones no permiten la imposición de sanciones razonables en todos los casos, no siendo idóneos para buscar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, ni promover la eliminación de futuros incumplimientos. Ello en tanto el cuadro de multas con montos fijos regulado en el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo no permite en todos los casos una apreciación razonable del caso concreto, llegando en muchos casos a cometer exceso de punición o cuantificar montos demasiados bajos que no cumplen una labor disuasiva de la inspección del trabajo. Por otra parte, respecto al archivamiento por subsanación voluntaria que conlleva la exoneración completa de la infracción y de la multa, tenemos que, si bien no garantiza la eliminación de futuros incumplimientos empresariales, es adecuado en tanto promueve el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Respecto a los antecedentes normativos y a la legislación comparada, tenemos que el otorgamiento de discrecionalidad a los funcionarios públicos, debe ir de la mano de topes y otros mecanismos que brinden predictibilidad.

TERCERO: En cuanto a la protección del tercero interesado en el procedimiento sancionador, los resultados de la investigación confirman que el mecanismo de imposición de sanciones no otorga una protección adecuada en tanto, la resolución emitida por la Autoridad Sancionadora tiene como única finalidad imponer una sanción como fin en sí mismo, no beneficiando a los trabajadores afectados en sus derechos o intereses, ello es así porque en la práctica se deja al margen del procedimiento sancionador a los trabajadores y porque no se establece adecuadamente el mandato de subsanación, es decir, no contiene una obligación cierta, expresa y exigible que pueda ser de utilidad dada la naturaleza ejecutiva de dicha resolución. En relación al archivamiento realizado durante las actuaciones previas a cargo de la autoridad instructora, los resultados de la investigación

confirman que no se brinda una protección adecuada, debiendo notificarse dicha decisión también a los trabajadores afectados, pudiendo además apelar dicha resolución que importa la imposibilidad de continuar con el procedimiento sancionador. Si bien la legislación nacional encuentra grandes coincidencias con los países de España, Argentina y Colombia, se tiene que en la práctica se excluye completamente al trabajador, omitiendo regular expresamente su rol dentro del procedimiento sancionador de la inspección del trabajo.

Finalmente, se evidencia la necesidad de incluir dicha figura en el procedimiento sancionador a fin de coadyuvar en la búsqueda del cumplimiento de la normativa sociolaboral y a la imposición de sanciones instrumentales-disuasivas, en tanto aporta conocimiento sobre las circunstancias especiales de cada caso. Debiendo regularse la posibilidad de acceder al expediente en tramitación, presentar medios probatorios, colaborar en la verificación de cumplimiento de medidas correctivas y la interposición de recursos impugnatorios, todo ello condicionado al reconocimiento del trabajador como tercero interesado.

CUARTO: Los resultados de la investigación confirman la necesidad de complementar la normativa actual que regula el procedimiento sancionador de la SUNAFIL. Respecto a los criterios de graduación de sanciones, en tanto la normativa debe otorgar a los funcionarios a cargo las herramientas y discrecionalidad necesaria a efectos de imponer sanciones razonables y respecto a la protección del trabajador afectado en el extremo de regular la posibilidad de acceder al expediente en tramitación, presentar medios probatorios, colaborar en la verificación de cumplimiento de medidas correctivas y la interposición de recursos impugnatorios, todo ello condicionado al reconocimiento del trabajador como tercero interesado, con la finalidad de coadyuvar con el rol instrumental y disuasivo de la inspección del trabajo.

8. SUGERENCIAS

1.- Se sugiere que en posteriores trabajos de investigación se pueda ahondar acerca de los criterios de graduación de sanciones y el rol de los terceros administrados en otras entidades de la administración pública con potestad sancionadora, como son el OEFA y el INDECOPI a efectos de evaluar la discrecionalidad administrativa y su importancia en la aplicación del principio de razonabilidad de cara a la imposición de multas instrumentales y disuasivas.

2.- Como segunda sugerencia, tanto el legislador, como los representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el personal inspectivo a través de mesas de trabajo, deben profundizar en el estudio de nuevos criterios de graduación de multas, que permitan una aplicación razonable y proporcional en función a las circunstancias particulares de la comisión de infracciones laborales. Sin perjuicio de ello, evaluar la posibilidad de inclusión de otros tipos de sanciones distintos a la multa pecuniaria, que puedan generar mayor incentivo al cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

3.- Finalmente, se recomienda que la Dirección de Inteligencia Inspectiva pueda evaluar constantemente la tabla de multas por infracciones sociolaborales, siendo la SUNAFIL el organismo técnico especializado que cuenta con información necesaria para determinar los campos en que debe hacerse énfasis, lo cual deberá ir de la mano con el fortalecimiento del sistema inspectivo.

9. APOORTE

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO, LEY N° 28806

Modificación de los artículos 38, 44, 45 y 48 de la Ley N° 28806

“Artículo 38.- Tipos de sanciones y criterios de graduación de las sanciones

(...) se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales:

- a) Gravedad de la falta cometida.
- b) Número de trabajadores afectados.
- c) Tipo de empresa.

d) Antecedentes del sujeto infractor

El Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación.”

“Artículo 44.- Principios generales del procedimiento

El procedimiento sancionador se basa en los siguientes principios:

(...)

d) Principio de proporcionalidad de la sanción: El principio de proporcionalidad en la sanción determina que, para imponer una sanción se debe considerar la gravedad de la falta cometida, su reincidencia, el contexto en el cual se ha producido el hecho y otros criterios propios de cada caso en particular

e) Principio de Sanción adecuada y efectivamente aplicada: Por este principio se entiende la necesidad que el procedimiento sancionador este orientado al cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo y a disuadir al infractor de cometer futuros incumplimientos.

“Artículo 45.- Trámite del procedimiento Sancionador.

El procedimiento se ajusta al siguiente trámite:

“g) La imputación de cargos y el Informe Final de Instrucción serán notificadas al denunciante, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento. Resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 71 del TUO de la LPAG”

“Artículo 48.- Contenido de la resolución

48.2 Contendrá expresamente tanto en la parte considerativa y resolutive el mandato de la Autoridad Administrativa de Trabajo, dirigido al sujeto o sujetos responsables, para que cumplan con subsanar las infracciones por las que fueron sancionados. La resolución consentida o confirmada tiene mérito ejecutivo respecto de las obligaciones que contiene. **Dicho mandato debe contener una obligación cierta, expresa y exigible.**

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA EL REGLAMENTO DE LA LEY
GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO, APROBADO MEDIANTE
DECRETO SUPREMO N° 019-2006-TR**

Modificación de los artículos 47, 48.1, 53.2, 53.3 e incorporación del artículo 56 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR

“Artículo 47.- Criterios de graduación de las sanciones

47.1. Las sanciones por la comisión de infracciones se determinan atendiendo a los criterios generales previstos en el artículo 38 de la Ley, y a los siguientes criterios especiales

En materia de cumplimiento de normas sociolaborales

- a) La probabilidad de detección de la infracción**
- b) El perjuicio económico causado, en los casos de obligaciones cuantificables**
- c) Las circunstancias de la comisión de la infracción**

En materia de Seguridad y salud en el trabajo:

- i) La peligrosidad de las actividades y el carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a las mismas.

(...)"

“48.1. El cálculo del monto de las multas administrativas se expresa en Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de conformidad con la siguiente tabla:

MICROEMPRESA										
Gravedad de Infracción	Número de Trabajadores Afectados									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 a más
LEVES	0.025-0.045	0.046-0.05	0.051-0.07	0.071-0.08	0.081-0.09	0.091-0.11	0.12-0.14	0.15-0.17	0.18-0.20	0.21-0.24
GRAVES	0.091-0.11	0.12-0.14	0.15-0.17	0.18-0.20	0.21-0.23	0.24-0.26	0.27-0.29	0.30-0.32	0.33-0.35	0.36-0.45
MUY GRAVES	0.21-0.23	0.24-0.27	0.28-0.31	0.32-0.35	0.36-0.39	0.40-0.43	0.44-0.47	0.48-0.51	0.52-0.55	0.56-0.68

PEQUEÑA EMPRESA										
Gravedad de Infracción	Número de Trabajadores Afectados									
	1 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 99	100 a más
LEVES	0.08-0.11	0.12-0.15	0.16-0.19	0.20-0.25	0.26-0.32	0.33-0.40	0.41-0.58	0.58-0.70	0.71-1.00	1.01-2.27
GRAVES	0.35-0.45	0.46-0.59	0.60-0.77	0.78-0.97	0.98-1.26	1.27-1.62	1.63-2.09	2.10-2.43	2.44-2.81	2.82-4.50
MUY GRAVES	0.60-0.77	0.78-0.99	1.00-1.28	1.29-1.64	1.65-2.14	2.15-2.75	2.76-3.56	3.57-4.32	4.33-4.95	4.96-7.65

NO MYPE										
Gravedad de Infracción	Número de Trabajadores Afectados									
	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	501 a 999	1000 a más
LEVES	0.20-0.26	0.27-0.89	0.90-1.26	1.27-2.33	2.34-3.10	3.11-3.73	3.74-5.30	5.31-7.61	7.62-10.87	10.88-15.52
GRAVES	1.52-1.57	1.58-3.92	3.93-5.22	5.23-6.53	6.54-7.83	7.84-10.45	10.46-13.06	13.07-18.28	18.29-20.98	20.99-26.12
MUY GRAVES	2.58-	2.64-	5.26-	7.89-	11.57-	14.19-	18.40-	23.65-	31.53-	42.04-

GRAVES	2.63	5.25	7.88	11.56	14.18	18.39	23.64	31.52	42.03	52.53
--------	------	------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

“53.2.- La fase instructora se desarrolla conforme al siguiente trámite:

(...)

d) Dispuesto el inicio de la fase instructora, se notifica al sujeto o sujetos responsables la imputación de cargos en la que consten los hechos que se le 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. **En caso de solicitarlo, la autoridad instructora evaluará la solicitud de incorporación del tercero interesado en el procedimiento sancionador.”**

“53.3.- La fase sancionadora se desarrolla conforme al siguiente trámite:

a) Recibido el informe final de instrucción, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción notifica al sujeto o sujetos responsables el informe final de instrucción, para que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados desde la referida notificación, presenten los descargos que estimen pertinentes. **Sin perjuicio de ello, de corresponder, dicho documento será notificado al denunciante, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento. En caso de solicitarlo, la autoridad sancionadora evaluará la solicitud de incorporación del tercero interesado en el procedimiento sancionador, siempre y cuando dicha incorporación no se haya dado durante la fase instructora.**

(...)

“Artículo 56.- Del tercero interesado

Aquellos trabajadores denunciadores que posean derechos o intereses legítimos podrán intervenir como tercero interesado en los procedimientos administrativos sancionadores o recursivos que se tramitan ante la Sunafil, aportando pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva, en aplicación de lo establecido en el Artículo 60° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. Los terceros podrán conocer la existencia del procedimiento sancionador o recursivo a través del seguimiento de las denuncias laborales presentadas.”

10. REFERENCIAS

- Arce, E. (2020) *El sistema de inspección del trabajo en el Perú*. Palestra Editores.
- Alarcón, M. (2017) *Análisis de la regulación del tercero interesado en el procedimiento Administrativo Sancionador ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental* (Tesis de pregrado). Universidad Cesar Vallejo. Trujillo.
- Baca, V. (2012) *La Discrecionalidad Administrativa y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano* – Revista de Derecho Administrativo. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7810118>
- Bacigalupo, M. (1997) *La Discrecionalidad Administrativa (Estructura normativa, control judicial y límites de su atribución)* – Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/205203053/Bacigalupo-La-Discrecionalidad-Administrativa>.
- Brecia y Busnelli (1992) *Derecho Civil, Tomo I Vol. 2. Hechos y actos jurídicos, vol 2.* Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <https://econpapers.repec.org/bookchap/extderech/45.html>.
- [Casación N° 40504-2018-LIMA. \(2018\) Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú en sentencia](#)
- Cassagne, J. (1974). *Derecho Administrativo Tomo I*. Editorial Civitas. Recuperado de http://todosxderecho.com/recopilacion/Tratados%20y%20Manuales%20Basicos/Administrativo/_DERECHO_ADMINISTRATIVO_-_TOMO_II_-_JUAN_CARLOS_CASAGNE%28full%20permission%29.pdf
- Cassagne, Juan Carlos (2009). *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Buenos Aires: Marcial Pons. Recuperado de <https://www.marcialpons.es/media/pdf/100852366.pdf>.
- Cordero, E. (2015). *El debido procedimiento administrativo sancionador y el derecho a la defensa. A propósito de la sentencia de la corte suprema*. Recuperado de <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/01/cap-3-cordero>

- Danós, Jorge (1995). *Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública*. *Ius et Veritas*, (10), 156-157. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485>
- Decreto Supremo N°019-2006-TR, *Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo* (2006, 28 de octubre). Poder Ejecutivo. Diario Oficial el Peruano.
- Decreto Supremo N°004-2019-TR, *Texto Único Ordenado de la Ley 27444* (2019, 22 de enero). Poder Ejecutivo. Diario Oficial el Peruano.
- García De Enterría, E. y Fernández, T. (2006). *Curso de derecho administrativo*, Tomo I y II, 11ª ed. (p. 163). Madrid: Civitas. Recuperado de <https://www.marcialpons.es/autores/garcia-de-enterria-eduardo/1000016/>
- Gómez, H., Isla S. y Mejía G. (2010). *Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor*. *Derecho & Sociedad*, (34), 134-146. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13336>
- Guerrero, O. (1997). *Principios de la Administración Pública* – Universidad Pedro de Gante de México. Recuperado de <https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-6-Principios-de-la-Admon-Publica>.
- Guzmán, N. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Instituto Pacífico. Recuperado de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/Manual-del-Procedimiento-Administrativo-General-Christian-Guzm%C3%A1n-Napur%C3%AD.pdf>.
- Huergo, A. (2007). *Las Sanciones Administrativas*, Editorial Iustel, primera edición, España. Recuperado de <https://www.iustel.com/editorial/?ficha=1&referencia=90107037>
- Indacochea, U. (2008) *Calle de las Pizzas y Ponderación Constitucional*. *Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo*. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14508>.

- Ivanega, M. (2021). *Comentarios acerca de la Potestad Sancionadora de la Administración. Estudios sobre Derecho Administrativo Vol. I a 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Derecho y Sociedad.
- Ley 27444 – *Ley del Procedimiento Administrativo General* (21 de marzo de 2001). Congreso de la República.
- Ley N° 28806 – *Ley General de Inspección del Trabajo* (19 de julio de 2006). Congreso de la República
- Ley N° 29981 -*Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*. (19 de diciembre de 2012). Congreso de la República.
- López, J. (1998). *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*, Universidad de Sevilla, 1998. Recuperado de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwio15rBwov1AhUzC9QKHSNvCBUQFnoECAYQAQ&url=https://www.editorial.us.es/2Fen%2Fmuestra%2F120052%3Ff%3Dpdf&usq=AOvVaw3rHHcA0LvDLIGFN3cEZY03>
- Lucchetti, A. (2009). *Algunos alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas*. Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo. (7) 484-489. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14044>
- Martín, R. (2004). *El Ejercicio de la Potestad Sancionadora de CONSUCODE y los Límites Formales para la Aplicación del Recurso de Reconsideración*. Lima: Derecho & Sociedad. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16839>
- Mayer, O. (1949). *Derecho Administrativo Alemán*. Buenos Aires: Editorial DEPALMA. Recuperado de <https://www.worldcat.org/title/derecho-administrativo-aleman/oclc/12196153>

- Morón, J. (2006). *Los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*". p. 617 – 657. En: Palestra del Tribunal Constitucional.
- Morón, J. (2011) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, Novena Edición.
- Morón, J. (2011) *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana*. Lima: Advocatus.
- Morón, J. (2018). *El compromiso de cese en el derecho administrativo sancionador: una estrategia concertada en materia sancionadora en Régimen administrativo sancionatorio. En Homenaje a José Luis Meilán Gil* (pp.142-163). Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo
- Nonet, P. y Selznick, P. (2009): *Law and society in transition: Toward responsive law* (New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers). Recuperado de <https://www.routledge.com/Law-and-Society-in-Transition-Toward-Responsive-Law/Nonet-Selznick-Kagan/p/book/9780765806420>
- Páramo, P. (2011). *Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo: el caso de España*. Ginebra. Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS_154817/lang--es/index.htm
- Parejo, A. (1998). *La actividad de la Administración Pública: sus características, clasificaciones y formas*. Manual de Derecho Administrativo. 4ta. edición Barcelona. Recuperado de [https://www.Dialnet-AdministracionPublicaYLosPrincipiosDelDerechoAdmin-5165147%20\(2\).pdf](https://www.Dialnet-AdministracionPublicaYLosPrincipiosDelDerechoAdmin-5165147%20(2).pdf)
- Pedreschi, W. (2003). *Análisis sobre la potestad sancionadora de la administración pública y el procedimiento administrativo sancionador en el marco de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/16839/17151>.

- Resolución 133-2021-SUNAFIL/TFL (2021, 26 de junio). Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala.
- Resolución 169-2021-SUNAFIL/TFL (2021, 05 de agosto). Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala.
- Resolución 182-2021-SUNAFIL/TFL (2021, 11 de agosto). Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala.
- Resolución 250-2021-SUNAFIL/TFL (2021, 2 de septiembre). Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala.
- Resolución 348-2021-SUNAFIL/TFL (2021, 24 de septiembre). Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala.
- Resolución 485-2021-SUNAFIL/TFL (2021, 25 de octubre). Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala.
- Resolución 507-2021-SUNAFIL/TFL (2021, 09 de noviembre). Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala.
- Resolución ° 517-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala-Lima (2021). Tribunal de Fiscalización Laboral, Primera Sala.
- Resolución Directoral 029-2009-MTPE/2/11.4 (2009). Dirección Regional de Trabajo Lima.
- Resolución Directoral 037-2013-SDILSST-TAC-PS (2014). Dirección Regional de Trabajo Tacna.
- Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL – Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo (2021). Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
- Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL – Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva (2021). Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
- Rojas, E. (2011). *El debido procedimiento administrativo* - Portal de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp>

- Ruiz, G. (2011). *Aspectos conceptuales sobre la determinación de multas en los casos de Libre Competencia*. Lima. Revista De Derecho Administrativo, (10), 117-128. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13655>
- Sáenz, L y Carpio, E. (2017). *El amparo en la actualidad. Posibilidades y límites*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal.
- Santofino, J. (2013). *Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora. El principio de proporcionalidad y su vincularidad a esta actividad administrativa*. Colombia: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/733/73313677008.pdf>.
- Sentencia N°1003-1998-AA/TC (2004, 21 de junio). Tribunal Constitucional.
- Sentencia N°0090-2004-AA/TC (2004, 05 de julio). Tribunal Constitucional.
- Sentencia N°1803-2004-AA/TC (2004, 05 de julio). Tribunal Constitucional.
- Sentencia N°2192-2004-AA/TC (2004, 11 de octubre). Tribunal Constitucional.
- Sentencia N°3951-2007-AA/TC (2008, 13 de octubre). Tribunal Constitucional.
- Sentencia N°503-2013-AA/TC (2016, 20 de septiembre). Tribunal Constitucional.
- Soto, P. (2016). *Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental*. Revista Ius et Praxis. Chile, Universidad del Talca. Recuperado de <http://www.revistaiepraxis.cl/index.php/iepraxis/article/view/733>.
- Toyama, J. y Rodríguez, F. (2014) *Manual de fiscalización laboral*. Lima: Editorial Gaceta Jurídica.
- Vargas, S. (2012) *Intervención de Terceros en el Proceso Contencioso Administrativo*. Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo. (12) 63-74. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13546>

Zornoza, J. (1992). *El Sistema de Infracciones y Sanciones Tributarias (Los principios constitucionales del Derecho Sancionador)*. Civitas 1992. Madrid.
Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=117101>



11. ANEXOS

Anexo N° 1:

Encuestas a personal administrativo a cargo del procedimiento sancionador de la Sunafil

1. ¿Considera que la tabla de multas regulada en el artículo 48° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - D.S. 019-2006-TR (montos fijos), permite una apreciación razonable y proporcional al momento de graduar la cuantía de la sanción?

2. Cuando el empleador subsana su conducta infractora antes de la imputación de cargos, se le exonera el 100% de la multa y tampoco podría considerársele para efectos de la reincidencia ¿considera que ello es adecuado? ¿por qué lo considera así?

3. Respecto al archivamiento efectuado por la autoridad instructora durante las actuaciones previas al inicio del procedimiento sancionador ¿Considera que al determinar la imposibilidad de continuar con el procedimiento debería notificarse esta resolución a él/los trabajadores afectados?

4. Con la Resolución que emite la Autoridad Sancionadora se establece un doble mandato: imposición de multa y mandato de subsanación ¿Considera que el trabajador denunciante puede resultar beneficiado en sus derechos o intereses o la finalidad solo es imponer una sanción? ¿Por qué lo considera así?

5. ¿Considera que la normativa actual permite la imposición de sanciones instrumentales y disuasivas²?

6. ¿Considera que la normativa actual brinda protección adecuada a los derechos e intereses de los trabajadores durante el procedimiento sancionador?

7. Si su respuesta a la pregunta 5 o 6 fue negativa ¿Considera que debería modificarse o complementarse la normativa actual?

² Instrumental, en la medida que el procedimiento sancionador al buscar su eficacia no persigue la imposición de una sanción sin más. Persigue el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo.

Y es disuasiva, en tanto busca eliminar futuros comportamientos empresariales que contravengan sus obligaciones sociolaborales y de seguridad y salud. De ahí que las multas no deban ser tan altas, como para truncar la vida de la empresa, ni tan bajas, como para que no cumplan labor disuasiva.

Anexo N° 2

Proyecto de Investigación

Universidad Católica de Santa María

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Escuela Profesional de Derecho



**LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA COMO FIN EN SÍ MISMO: CRITERIOS
DE GRADUACIÓN DE SANCIONES Y PROTECCIÓN DEL TERCERO
INTERESADO EN LA NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO
SANCIONADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN LABORAL - INTENDENCIA DE AREQUIPA.**

Proyecto de Tesis, presentado por la (el)
Bachiller:

**GUZMÁN LÓPEZ, José Guillermo
Jonathan,**

para obtener el Título Profesional de Abogado.

Arequipa – Perú

2021

1.- Título:

La sanción administrativa como fin en sí mismo: Criterios de graduación de sanciones y protección del tercero interesado en la normativa del procedimiento sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Intendencia de Arequipa.

2.- Descripción del problema:

El problema materia de la presente investigación busca describir y analizar la normativa que regula la imposición de sanciones efectuada en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral– SUNAFIL y la necesidad de mejorar el mecanismo actual de imposición de sanciones, siendo que se ha observado el incumplimiento de la finalidad instrumental-disuasiva de la sanción, lo cual vulneraría el interés general perseguido por la inspección del trabajo y los derechos e intereses de los administrados, situación que además significaría considerar a la sanción como un fin en sí mismo y no como un instrumento para el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo en el marco del convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

Respecto de la finalidad instrumental-disuasiva, debemos tener presente que ningún procedimiento administrativo sancionador debe estar dirigido a imponer una sanción sin más, para el caso específico de la inspección laboral, la sanción impuesta debe buscar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, así como la eliminación de futuros comportamientos empresariales que vulneren la normativa antes señalada, en tal sentido, se requiere de una apreciación razonable y proporcional en cada caso específico, situación que no es posible bajo la normativa actual, pues el Decreto Supremo N°019-2006-TR – Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, determina la utilización de una tabla con montos fijos (siendo los criterios de graduación el tipo de empresa, la gravedad de la infracción y el número de trabajadores afectados), asimismo se establece la exoneración completa de la sanción en determinados casos de subsanación previa a la notificación de imputación de cargos, dejando incluso sin efecto la reiterancia para la infracción advertida y requerida en etapa de fiscalización.

Para analizar la idoneidad del mecanismo de determinación y graduación de la sanción en la normativa actual, se realizará una descripción del procedimiento sancionador de la inspección del trabajo (etapa instructiva y etapa sancionadora), en específico la graduación de la multa en los documentos finales de cada etapa y aquellos casos en que podría archivarse el acta de infracción extendida por el personal inspectivo. Ello se daría en los casos de archivamiento por cumplimiento voluntario previo a la notificación de imputación de cargos, archivamiento por errores o defectos en la tramitación y los supuestos de caducidad del procedimiento sancionador, dado que, normativamente estos supuestos no estarían tomando en cuenta el interés general perseguido por la inspección del trabajo, y además existiría desprotección del tercero interesado en el procedimiento sancionador (concurrente al interés general).

En este escenario, cabe analizar si el mecanismo actual de imposición de sanciones del procedimiento sancionador de la SUNAFIL garantiza que éstas sean instrumentales-disuasivas y que protejan el interés general perseguido por la inspección del trabajo, en esa línea de ideas determinar la necesidad de la modificación de la regulación actual, específicamente en lo referido a la graduación de multas y la protección del tercero interesado, ello es relevante en tanto la normativa debe posibilitar que los funcionarios a cargo del procedimiento sancionador puedan imponer sanciones acordes con el interés general y los tratados internacionales suscritos por el estado peruano.

2.- Justificación:

Relevancia académica:

El presente trabajo tiene como finalidad otorgar al lector un conocimiento más profundo acerca de la imposición de sanciones instrumentales-disuasivas, su finalidad e importancia dentro del procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL, así como de las garantías que debe cumplir la administración pública en el ejercicio del *ius puniendi*, en la imposición de sanciones y la toma de decisiones más adecuadas para cada caso específico. Asimismo, coadyuvará a un mayor entendimiento de las posibles dificultades de la administración en la determinación de la sanción y sus implicancias en relación al interés general y los derechos e intereses de los administrados.

Relevancia Jurídica:

Es evidente que la eficacia del procedimiento sancionador depende de la imposición de sanciones adecuadas en aras de un interés general. En ese sentido, la sanción nunca será un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para conseguir un interés general, en el caso de la inspección del trabajo, lograr el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo (finalidad instrumental) y busca eliminar futuras conductas infractoras (finalidad disuasiva). Estando a ello, el procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral debe brindar garantías para la imposición de sanciones adecuadas. Actualmente la imposición de sanciones se basa en fórmulas operativas que no se adecúa a la realidad en todos los casos y en un esquema que deja de lado el interés general; ante esta situación analizar la posibilidad de modificar o complementar los mecanismos actuales de imposición de sanciones para garantizar que éstas sean adecuadas y establecer mecanismos idóneos que brinden protección al tercero interesado.

Innovación:

Ante la probable inobservancia de imposición de sanciones instrumentales-disuasivas y la desprotección del tercero interesado en el procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, es necesaria una investigación a fin de determinar si la normativa actual posibilita la imposición de sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas en el marco del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo, de qué manera ocurre esto y si es posible la aplicación de técnicas nuevas o complementarias en la imposición de sanciones.

3.- Hipótesis:**Dado que:**

La normativa que regula el procedimiento sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral no brinda mecanismos idóneos en la determinación y graduación de sanciones.

Es probable:

Que, en la actualidad no se cumpla con la naturaleza instrumental-disuasiva de la sanción, ni se brinde protección al tercero interesado, no siendo del todo eficiente la regulación actual. Siendo necesaria la modificación de parte de la normativa que regula el procedimiento sancionador en el marco de la inspección del trabajo.

4.- Objetivos

4.1. Objetivo general

- Determinar si la normativa que regula el procedimiento sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral brinda protección al tercero interesado y mecanismos idóneos para imponer sanciones instrumentales-disuasivas.

4.2 Objetivos específicos

- Determinar si los mecanismos normativos de determinación y graduación de sanciones y de archivamiento en etapa instructiva y sancionadora permiten la imposición de sanciones razonables, y promueven la eliminación de futuros incumplimientos.
- Determinar si los mecanismos de imposición de sanciones y de archivamiento en etapa instructiva y sancionadora otorgan protección al tercero interesado en el procedimiento sancionador.
- Determinar la necesidad de modificar la normativa actual que regula el procedimiento sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, respecto a los criterios de graduación de sanciones y protección del tercero interesado.

5.- Conceptos básicos:

- **SUNAFIL:**

La Ley N° 29981 de 2013, por la cual se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, define a la SUNAFIL como el organismo técnico especializado, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

ARCE (2020) dice que: “el objetivo principal de toda inspección laboral es convertirse en una herramienta eficaz para cautelar los derechos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo” (pág. 21).

- **Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección de Trabajo:**

TOYAMA Y RODRIGUEZ (2014) menciona que el procedimiento sancionador no es más que sancionar al sujeto inspeccionado, atribuirles las sanciones respectivas sobre la base de las infracciones señaladas en el acta de infracción.

ARCE (2020) complementa señalando que: “En el caso de la inspección laboral se busca imponer una sanción, con la finalidad de conseguir un pleno cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. La sanción que en nuestro caso es una multa debe ser suficiente y efectivamente aplicada, de lo contrario la sanción no podrá ser un medio para obligar a los empleadores a tomar medidas correctivas ni podrá disuadirlos de futuros incumplimientos.” (pág. 140).

En este estudio consideramos que ésta última definición es más completa por cuanto recoge lo mencionado en el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo en lo referente al procedimiento sancionador.

- **Principios del Procedimiento Sancionador:**

Los principios son las líneas directrices que orientan el procedimiento sancionador, la Ley General de Inspección del trabajo señala los siguientes tres principios: observación del debido proceso, economía y celeridad procesal y pluralidad de instancia. Asimismo, TOYAMA y RODRÍGUEZ (2014) nos mencionan respecto del procedimiento sancionador de la SUNAFIL que: “son aplicables los principios dispuestos en el artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General tales como: legalidad, continuidad de infracciones, razonabilidad, causalidad, tipicidad, presunción de licitud, retroactividad, non bis in idem y el concurso de infracciones.” (pág. 452)

- **Potestad Sancionadora:**

MORON (2011) señala que: “El régimen uniforme dado a la potestad sancionadora implica la disciplina común para toda acción del Estado dirigido a aplicar una sanción administrativa, entendida como un mal infligido a un

administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por haber incurrido en una conducta constitutiva de infracción administrativa previamente calificada así por la norma” (pág. 689). Por otra parte, MARTÍN (2004) explica que “A las entidades de la Administración Pública se les reconoce una potestad sancionadora específica, la misma que tiene como fundamento el imperativo general de coerción asignado a dichas entidades con la finalidad de hacer cumplir los mandatos y obligaciones contenidos en las normas dirigidas a regular y/o determinar las conductas de los ciudadanos” (pág. 16). Estando a lo anterior, en este estudio consideramos que si bien es cierto la potestad sancionadora otorgada a ciertas entidades públicas tiene como objeto aplicar sanciones como consecuencia de la comisión de infracciones, no se debe dejar de lado que todo procedimiento administrativo tiene como finalidad el interés general.

- **Sanción adecuada:**

La finalidad de una sanción es imponer un castigo. Sin embargo, ésta no debería ser un fin en sí mismo. En esa línea, ARCE (2021) señala que “la multa como sanción es uno de los tantos instrumentos que tiene el Estado (SUNAFIL) para lograr el cumplimiento de los deberes laborales del trabajador. Por eso su naturaleza instrumental y disuasiva” (pág. 197). Asimismo, ZORNOZA explica que “el objeto de ellas (las sanciones) no se circunscribe a asegurar el buen orden administrativo, sino que su finalidad esencial reside en la protección del interés general”.

Para que la sanción administrativa cumpla su finalidad de reprimir y disuadir el incumplimiento, este debe ser proporcional a la infracción cometida, tanto en el grado de afectación a los intereses jurídicamente tutelados como en cuanto a su probabilidad de detección, y más onerosa que el deber incumplido.

- **Sanción efectivamente aplicada:**

El convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo menciona referente al procedimiento sancionador que las sanciones que se impongan deberán ser efectivamente aplicadas. Ello cobra importancia en la medida que con ello se demuestra la eficacia del procedimiento sancionador. Para ARCE (2020), “no se trata de que los inspectores propongan sanciones en sus actas, sino que las

mismas sean aplicadas de manera efectiva si ello corresponde. Si, por alguna razón, las sanciones no se aplican y son meramente simbólicas, entonces el procedimiento no sirva a su finalidad. (pág. 140)”

- **Interés General:**

Para RODRÍGUEZ-ARANA (2017) el interés general mucho tiene que ver, con incrustar en el alma de las instituciones, categorías y conceptos del Derecho Administrativo, un contexto de equilibrio poder-libertad que vaya abandonando la idea de que la explicación del entero Derecho Administrativo gira únicamente alrededor de la persona jurídica de la Administración y sus potestades, privilegios y prerrogativas. Por su parte, y complementando a lo señalado anteriormente, GUZMÁN (2016) refiere que todo proceso administrativo tiene por finalidad un interés general.

Para los fines del presente estudio, considero también necesario señalar que en el caso de la inspección laboral la finalidad es conseguir un pleno cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

- **Tercero interesado:**

Para VARGAS (2012): “El tercero que participa en el Procedimiento Administrativo, lo hace en función a un interés simple, sin que adquiera la calidad de administrado en el procedimiento administrativo, quien si tiene un interés legítimo en lo que se resuelva la autoridad administrativa” (PAG. 69)

En la misma línea de ideas, ARCE (2020) señala que: por la vía del artículo 69 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los trabajadores tienen derecho a conocer la tramitación y lo actuado dentro de un procedimiento sancionador de la inspección. Lo cual es entendible porque el Estado representa el interés general, cual es el cumplimiento de la normativa laboral, que también es el mismo interés que defienden los trabajadores.

- **Garantías del Procedimiento Administrativo Sancionador:**

Podemos entender a los procedimientos administrativos sancionadores como un conjunto de formalidades y trámites que deben seguir las autoridades administrativas para orientarlas en el ejercicio de la potestad sancionadora y brindar garantías a los imputados de la comisión de infracciones administrativas.

En ese sentido, CORDERO (2015) señala que el procedimiento administrativo es un instrumento que debe dar garantías a los particulares y una forma de racionalizar el ejercicio del poder público, más aún si se trata de medidas que impliquen una afectación en su esfera jurídica o una acción represiva. Por otra parte, ARCE (2020) refiriéndose a la sanción señala que: “la multa debe ser suficiente y efectivamente aplicada, de lo contrario la sanción no podrá ser un medio para obligar a los empleadores a tomar medidas correctivas ni podrá disuadirlos de futuros incumplimientos.” (pág. 140)

- **Principio de Razonabilidad**

LUCCHETTI (2009) señala que: “El análisis de la razonabilidad necesariamente debe garantizar que, al momento de aplicar una decisión administrativa, se evalúe principalmente la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción del cometido estatal”. (pág. 489). En el mismo sentido, INDACOCHEA (2008) identifica en la existencia de un fin constitucionalmente legítimo la necesidad de la razonabilidad de la exigencia impuesta, y supone para ella que toda medida o decisión que limite o restrinja un derecho fundamental u otro bien constitucional, persigue alguna finalidad, y que, además, esta finalidad sea legítima desde el punto de vista constitucional, vale decir, que se encuentre prevista o al menos no prohibida por la Constitución. En el presente estudio nos adherimos a los anteriores conceptos, adicionando señalando que para el caso particular de la inspección del trabajo ello deberá ir en la misma línea de una política de sanciones adecuadas y efectivamente aplicadas.

- **Principio de Proporcionalidad:**

En relación a este principio y en la misma línea que la Ley del Procedimiento Administrativo General, MORÓN (2005), señala que: “las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringida o asumir la sanción, sino su aspecto represivo carecería de sentido. Calificar o sancionar una conducta prohibida pero que genera alta rentabilidad con una sanción leve, es una invitación a transgredir la norma” (página 242). Por su parte, SANTOFINO

(2013) describe que: “El principio de proporcionalidad está vinculado a la denominada “ponderación”, esto es, el balanceo o búsqueda de equilibrio entre principios al momento en que el operador jurídico perteneciente a la Administración Pública va a tomar una decisión en ejercicio de su potestad sancionadora, a fin de que dicha decisión sea la más adecuada y conforme al interés público o general” (pág. 16). Estando a lo anterior, a efectos de la presente investigación, nos adherimos a ambos conceptos esbozados, adicionando que para el caso particular de la inspección del trabajo ello deberá ir en la misma línea de una política de sanciones adecuadas.

- **Principio del Debido Procedimiento:** GUZMÁN (2013), refiere que: “El principio del debido procedimiento señala que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al denominado debido proceso adjetivo o procesal, el mismo que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho” (pág. 37). En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N° 2098-2010-PA/TC, señalando que el derecho al debido proceso reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución: “(...) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana". (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N.º 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos"(párrafo 69).” (considerando quinto)
- **Infracción administrativa laboral:**

El Reglamento de la Ley General de inspección del trabajo, aprobado por Decreto Supremo 019-2006-TR, señala que son infracciones administrativas los incumplimientos a la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y a la labor inspectiva. Estando a ello, ARCE (2020) respecto a los límites de la infracción administrativa señala que: “de cara a la infracción, resaltan: legalidad de la infracción, en la medida que una norma con rango de ley debe establecer los perfiles de la conducta prohibida, tipicidad de la infracción, las conductas constitutivas de infracción deben estar definidas e identificadas con todos sus elementos, culpabilidad de la infracción, en tanto que para imputar una infracción se requiere probar dolo o culpa grave del sujeto infractor y respeto del derecho de defensa por parte de quien es imputado de la conducta infractora”(pág. 181).

- **Autoridad Instructiva:**

ARCE (2020), señala que: “La autoridad instructora tiene como principal función la de determinar los hechos y sustentar con pruebas tales hechos (...). En el informe final la autoridad instructora evalúa y pondera lo señalado en el acta, en los descargos, como en las diligencias probatorias que correspondan y formula una propuesta de solución a la Autoridad Sancionadora” (pág. 149). Por su parte la Directiva que regula el procedimiento administrativo sancionador del sistema de inspección del trabajo, señala que “La autoridad instructora es la encargada de conducir la fase instructora en la primera instancia del procedimiento sancionador efectuando las actuaciones conducentes a la determinación o no de la responsabilidad administrativa del empleador infractor considerando el acta de infracción, descargo y demás actuaciones instructivas que haya realizado.”

- **Autoridad Sancionadora:**

La Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII – Directiva que regula el procedimiento administrativo sancionador del sistema de inspección del trabajo, señala que: “La autoridad sancionadora es la encargada de conducir la fase sancionadora en la primera instancia del procedimiento sancionador, que tiene a su cargo la decisión sobre la imposición de sanciones por infracción en materia socio laboral y a la labor inspectiva, así como por infracciones en materia de

seguridad y salud en el trabajo, en atención al pronunciamiento que señala la existencia o no de responsabilidad, remitido por la autoridad instructora”.

6.- Antecedentes investigativos:

- Valencia Mesías, Carlos (2019) realizó un estudio titulado “Ausencia de garantías en perjuicio de los derechos de los administrados fiscalizados: propuesta de mejora en la aplicación del principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores llevados a cabo por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)”

El propósito principal del trabajo de investigación fue cuestionar y formular oportunidades de mejora a la metodología de aplicación de sanciones de la SUNAFIL la cual, si bien se vale de una fórmula a priori objetiva, conlleva a la vulneración de los principios del Derecho Administrativo Sancionador, tales como el principio de proporcionalidad. Entre sus conclusiones, se tiene que la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la SUNAFIL – expresado en los criterios de graduación de sanciones (generales y especiales)– en los procedimientos administrativos sancionadores presenta inconvenientes, los cuales pueden afrontarse de manera satisfactoria mediante el uso del criterio de dosimetría sancionadora.

- Mejía Aguilar, Linda (2017) realizó un estudio titulado: “La observancia de las garantías del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador en el distrito fiscal de Huánuco – 2015”

Estudio sobre la observancia de las garantías del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador en el distrito fiscal, para lo cual se llevó a cabo una investigación con un diseño de tipo cuantitativo y se ha utilizado el método hermenéutico, deductivo e inductivo. Identificando la problemática en cuanto al respeto del principio del debido proceso en el escenario administrativo, por parte de la Administración Pública, la misma que traspasa los límites que el referido principio le impone en el ejercicio de su potestad sancionadora, teniendo como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de los administrados sometidos a ese procedimiento sancionador. Los resultados de la investigación, señalan que la Administración Pública no cumple con desarrollar los procedimientos administrativos sancionadores observando el principio del debido proceso o del debido procedimiento y las

garantías que contiene, evidenciándose así una clara infracción al marco normativo establecido y a los derechos fundamentales de los administrados de la ciudad de Huánuco.

- Del Pozo Fuentes, Iván (2020) realizó un estudio titulado “La vulneración a la garantía del debido proceso en la imposición de sanciones de carácter migratorio”

El objetivo principal fue analizar desde el punto de vista doctrinal y legal la normativa administrativa en relación a la regulación migratoria. Para lo cual, se procedió a estudiar la potestad sancionadora de la Administración Pública, así como las infracciones y sus respectivas sanciones. Se analizó el procedimiento sancionador y los principios generales que garantizan su debido procedimiento y su vinculación con la garantía del Debido Proceso. Se profundizó en el estudio del derecho al debido proceso partiendo de los criterios doctrinales referentes a su definición y los principios que lo rigen, vinculando y analizando el papel que juegan los operadores de justicia en la aplicación de este principio; además, se revisó el tratamiento de este en el orden internacional, especialmente en instrumentos en materia de derechos humanos. Con el estudio se pretende elaborar un documento a manera de procedimiento que recoja las garantías constitucionales y legales necesarias para evitar la vulneración al debido proceso en la imposición de sanciones.

7.- Metodología y/o marco operativo

7.1. Estrategia Metodológica:

7.1.1. Técnicas

En este estudio de investigación en concordancia con los objetivos, se utilizarán las técnicas de observación documental y encuestas. Toda vez que, en un inicio se realizará un análisis normativo, bibliográfico y jurisprudencial de la imposición de sanciones administrativas en relación al interés general y a la naturaleza de la sanción para determinar la idoneidad del mecanismo normativo actual, después se comprobará su validez mediante encuestas realizadas al personal administrativo a cargo del procedimiento sancionador de la SUNAFIL a efectos de determinar los inconvenientes que presenta la normativa actual para

los operadores de la norma y evidenciar la necesidad de mejora en la regulación del procedimiento sancionador de la inspección laboral.

7.1.2. Instrumentos

De acuerdo a las técnicas, los instrumentos serán fichas de registro (ficha bibliográfica y ficha hemerográfica) y fichas de investigación (ficha textual y ficha de resumen), en las cuales se recogerá la información pertinente.

Así también se realizarán encuestas a quince (15) funcionarios a cargo del del procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL.

7.2.- Campo de verificación

7.2.1. Ubicación Espacial: La presente investigación se realizará con la información brindada en el marco jurídico del procedimiento administrativo sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral aplicada en la Intendencia Regional de Arequipa.

7.2.2. Ubicación Temporal: Respecto al presente punto, la verificación se realizará de la normativa vigente y de su aplicación actual.

7.2.3. Unidades de estudio: Las unidades de estudio para el desarrollo del presente proyecto de investigación estarán delimitadas en la siguiente forma:

a) En base a la observación documental: En materia de Derecho Administrativo Sancionador, respecto de temas relacionados a la imposición de sanciones (detallados en la bibliografía del presente documento).

b) En base a cuestionarios de preguntas: Se realizará encuestas a personal administrativo de la SUNAFIL – Intendencia Regional de Arequipa, con una muestra de quince (15) de ellos.

b.1) Criterios de inclusión

- Personal administrativo que se encuentre laborando en supervisión de personal inspectivo de la SUNAFIL - Intendencia Regional de Arequipa (supervisión).

- Personal administrativo que se encuentre laborando en la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva de la SUNAFIL - Intendencia Regional de Arequipa (fase instructiva).
- Personal administrativo que se encuentre laborando en la Sub Intendencia de Resolución de la SUNAFIL - Intendencia Regional de Arequipa (fase sancionadora).

b.2) Criterios de exclusión

- Personal de la SUNAFIL - Intendencia Regional de Arequipa que ejerza directamente funciones inspectivas (inspectores de trabajo e inspectores auxiliares).
- Personal administrativo encargado de supervisión de personal inspectivo, de la fase instructiva y sancionadora que aun reuniendo los criterios de inclusión se nieguen a participar en el presente estudio.

c) Verificación de legislación y jurisprudencia nacional e internacional: Entorno a la normativa, constitucional, administrativa, laboral y de inspección del trabajo.

7.2.4.- Estrategia

7.2.4.1. Organización: Antes de la aplicación de los instrumentos se coordinará ciertas acciones previas, como el poder realizar encuestas al personal administrativo a cargo del procedimiento sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Intendencia de Arequipa.

7.2.4.2. Recursos:

a) Recursos humanos: Los recursos humanos que serán requeridos para la realización del presente proyecto serán: asesor personal de tesis, quien me guiará en la búsqueda de información, entre otros. Asimismo, contaremos con la ayuda de personal administrativo a cargo del procedimiento sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización – Intendencia Regional de Arequipa.

b) Recursos físicos: El apoyo de la intervención de personal administrativo a cargo del procedimiento sancionador de la Superintendencia Nacional de Fiscalización – Intendencia Regional de Arequipa.

7.2.4.3. Validación de Instrumentos:

Realizando una prueba piloto sobre las encuestas a un número determinado de personas.

7.2.5.- Cronograma:

ACTIVIDADES	2021							
	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT
Elaboración del proyecto	XXXXXXX							
Presentación del proyecto		XXXXXXXX						
Aprobación del Proyecto			XXXXXXXX					
Preparación del Borrador				XXXXXXXXXXXXXXXX				
Conclusiones y Sugerencias						XXXXXXXX		
Presentación final de tesis								XXX

8.- Referencias:

8.1. Normas Legales:

- Constitución Política del Perú
- Convenio N°81 de la Organización Internacional del Trabajo
- Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General
- Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806
- Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, Decreto Supremo N° 019-2006-TR
- Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, Directiva 001-2017-SUNAFIL/INII- Directiva que regula el Procedimiento Administrativo Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo

8.2. Libros:

- Arce, E. (2020) *El sistema de inspección del trabajo en el Perú*. Lima: Palestra Editores.
- Danós, J. (1995) *Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública*. Lima, Ius et Veritas.
- Guzmán, C. (2013) *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Pacífico Editores.
- Martín, R. (2004) *El Ejercicio de la Potestad Sancionadora de CONSUCODE y los Límites Formales para la Aplicación del Recurso de Reconsideración*. Lima: Derecho & Sociedad.
- Mayer, O. (1949) *Derecho Administrativo Alemán*. Buenos Aires: Editorial DEPALMA
- Morón, J. (2011) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, Novena Edición.
- Morón, J. (2011) *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana*. Lima: Advocatus.
- Santofino, J. (2013) *Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora. El principio de proporcionalidad y su vincularidad a esta actividad administrativa*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Toyama, J. y Rodríguez, F. (2014) *Manual de fiscalización laboral*. Lima: Editorial Gaceta Jurídica.

8.3. Revistas Científicas:

- Indacochea, U. (2008) *Calle de las Pizzas y Ponderación Constitucional*. Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo. 5, 291-296.
- Lucchetti, A. (2009) *Algunos alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas*. Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo. 7, 484-489.

- Vargas, S. (2012) *Intervención de Terceros en el Proceso Contencioso Administrativo*. Revista de Derecho Administrativo - Círculo de Derecho Administrativo. 12, 63-74.

8.4. Jurisprudencia Nacional:

- Sentencia del Tribunal Constitucional contenido en el Exp. N° 0090-2004-AA/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional contenido en el Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

8.5. Fuentes Web:

- Cordero, E. (2015) *El debido procedimiento administrativo sancionador y el derecho a la defensa. A propósito de la sentencia de la corte suprema "CORPBANCAS S.A. con Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras"*
<https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/01/cap-3-cordero>
- Enciclopedia jurídica
<http://www.encyclopedia-juridica.com/inicio-encyclopedia-diccionario-juridico>
- Guerrero, O. (1997) *Principios de la Administración Pública* – México
<https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-6-Principios-de-la-Admon-Publica>.
- Rojas, E. (2011) *El debido procedimiento administrativo* - Portal de la Pontificia Universidad Católica del Perú –
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp>
- Baca, V. (2012) *La Discrecionalidad Administrativa y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano* – Revista de Derecho Administrativo
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7810118>
- Bacigalupo, M. (1997) *La Discrecionalidad Administrativa (Estructura normativa, control judicial y límites de su atribución)* – Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid.
<https://es.scribd.com/document/205203053/Bacigalupo-La-Discrecionalidad-Administrativa>.

9.- Anexos:

FICHA TEXTUAL

TITULO DEL TEMA:

CITA:

NOMBRE DE AUTOR:

TITULO DEL LIBRO:

PP

FICHA BIBLIOGRÁFICA

NOMBRE DE AUTOR:

TITULO DEL LIBRO:

EDITORIAL, LUGAR Y AÑO:

NOMBRE DE LA BIBLIOTECA :

CODIGO:

FICHA DE RESUMEN

TITULO DEL TEMA:

RESUMEN:

NOMBRE DE AUTOR:

TITULO DEL LIBRO:

PP