

Universidad Católica de Santa María
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela Profesional de Derecho



**Criterios para determinar la sanción administrativa laboral por infracción
a la labor inspectiva**

Tesis presentada por la Bachiller:

Mantilla Martinez, Camila

ORCID: 0009-0003-4608-3892

para optar por el Título Profesional de Abogada

Asesor:

Mg. Matos Zegarra, Mauricio

ORCID: 0000-0002-6552-5524

Arequipa – Perú

2024

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

DERECHO

TITULACIÓN CON TESIS

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR

Arequipa, 16 de Octubre del 2024

Dictamen: 006798-C-EPDD-2024

Visto el borrador del expediente 006798, presentado por:

2015200452 - MANTILLA MARTINEZ CAMILA

Titulado:

**CRITERIOS PARA DETERMINAR LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL POR INFRACCIÓN A
LA LABOR INSPECTIVA**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

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

ABOGADO

**71238129 - GONZALES ORTEGA BERLY
DICTAMINADOR**



**29638175 - DE TABOADA NUÑEZ BORJA JOSE MARIA
DICTAMINADOR**



Crerios para determinar la sanción administrativa laboral por infracción a la labor inspectiva

INFORME DE ORIGINALIDAD

23%

INDICE DE SIMILITUD

22%

FUENTES DE INTERNET

9%

PUBLICACIONES

7%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	5%
2	qdoc.tips Fuente de Internet	2%
3	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	1%
4	Submitted to Pontificia Universidad Católica del Perú Trabajo del estudiante	1%
5	img.lpderecho.pe Fuente de Internet	1%
6	actualidadlaboral.com Fuente de Internet	1%
7	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet	1%
8	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	1%

Dedicatoria

A Sir Wilchenson y Lucas, dos ángeles de cuatro patas, uno en la tierra
y el otro en el cielo.



Agradecimientos

A mis padres. Por la vida tal y como la conozco.

Al Dr. James Fernández Salguero. Por haberme regalado el interés en el Derecho Administrativo.



Epígrafe

- *¿Supongo que conocen ustedes la Primera Ley fundamental de la Robótica?*

Los dos hombres asintieron a la vez.

- *Ciertamente- dijo Bogert, irritado-: “Un robot no debe dañar a un ser humano ni por su inacción permitir que se lo dañe”-*

- *Bien dicho – se mofó Susan Calvin -. Pero ¿qué clase de daño?*

- *Pues..., de toda especie.*

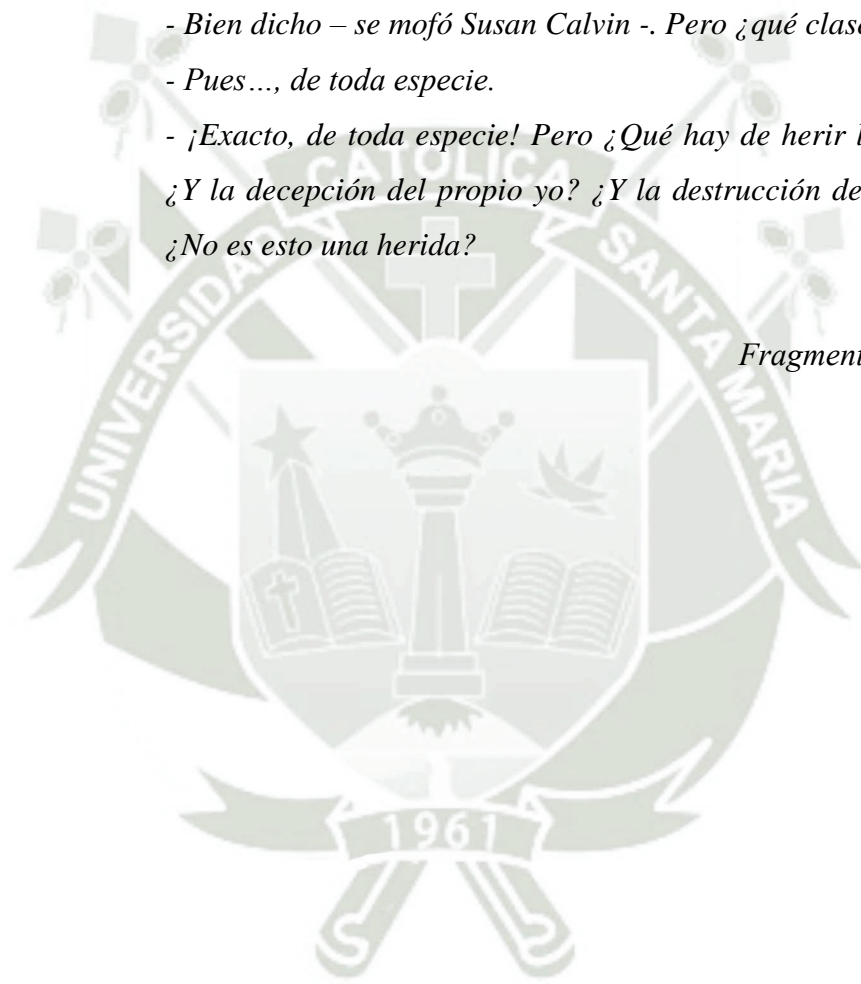
- *¡Exacto, de toda especie! Pero ¿Qué hay de herir los sentimientos?*

¿Y la decepción del propio yo? ¿Y la destrucción de las esperanzas?

¿No es esto una herida?

Fragmento de “Yo Robot”

Isaac Asimov



RESUMEN

En el presente trabajo de investigación desarrollaremos conceptos clave sobre la intervención del Estado en el ejercicio de la potestad administrativa de fiscalización y sanción en materia laboral, para posteriormente desarrollar y analizar el contenido de las infracciones a la labor inspectiva.

Seguidamente nos avocaremos a profundizar sobre las diferencias en la configuración de dichas infracciones con las demás infracciones administrativo – laborales a fin de pronunciarnos sobre la idoneidad de los criterios de graduación existentes, así como de otros supuestos en la determinación de sanciones, refiriéndonos a la tipificación de infracciones y los supuestos de reducciones de multa, pasando por un análisis y estudio de la norma reglamentaria.

Gradualmente se expondrán los problemas y dificultades existentes para determinar las sanciones por infracción a la labor inspectiva, partiendo del avocamiento y pronunciamientos del Tribunal de Fiscalización Laboral, sustentado en la diferenciación de su naturaleza y finalidad, sobre la realidad de la aplicación normativa en pronunciamientos administrativos.

En el desarrollo del presente trabajo se destacará la importancia de la aplicación del Principio de Razonabilidad conforme la dimensión que se amplía en última sección. Finalmente se darán conclusiones y propuestas de mejora al problema planteado.

Palabras clave:

Deber de Colaboración, Criterios de Graduación, Principio de Razonabilidad.

ABSTRACT

In this investigation we will develop key concepts about the intervention of the State in the administrative function of inspection and sanction in labor matters, to later develop and analyze the content of the infractions to the inspection work.

Next, we will delve into the differences in the configuration of said infractions with other administrative-labor infractions to rule on the suitability of the graduation criteria and other assumptions in the determination of sanctions. We will be going through an analysis and study of the regulatory standard.

Gradually, the existing problems and difficulties will be exposed to determine the sanctions for violation of the inspection work, based on the pronouncements of the Labor Inspection Court, supported by the differentiation of its nature and purpose, on the normative application in administrative pronouncements.

In the development of this work, the importance of applying the Principle of Reasonableness will be highlighted according to the dimension that is expanded in the last section. Finally, conclusions and proposals for improvement will be given to the problem posed.

Key words:

Duty of Collaboration, Graduation Criteria, Principle of Reasonableness.

ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

EPÍGRAFE

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I..... 2

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 2

1.1. Descripción del problema 2

1.2. Justificación del problema 4

1.3. Objetivos 5

1.3.1. Objetivo General 5

1.3.2. Objetivos Específicos..... 5

1.4. Hipótesis 6

CAPÍTULO II 7

2. MARCO TEÓRICO 7

2.1. La intervención estatal en la regulación del Mercado de Trabajo 7

2.1.1. La regulación del mercado laboral..... 7

2.1.2. Las preferencias sociales en la regulación laboral 9

2.2. La Fiscalización Administrativa en Materia Laboral..... 10

2.2.1. Función de la inspección de trabajo 13

2.2.2. El desarrollo de la inspección de trabajo 16

2.2.3. Las facultades de la Inspección de Trabajo 17

2.2.4. Actuaciones Inspectivas..... 19

2.2.4.1. Actuaciones inspectivas previas a la detección de infracciones: actuaciones
inspectivas de investigación 19

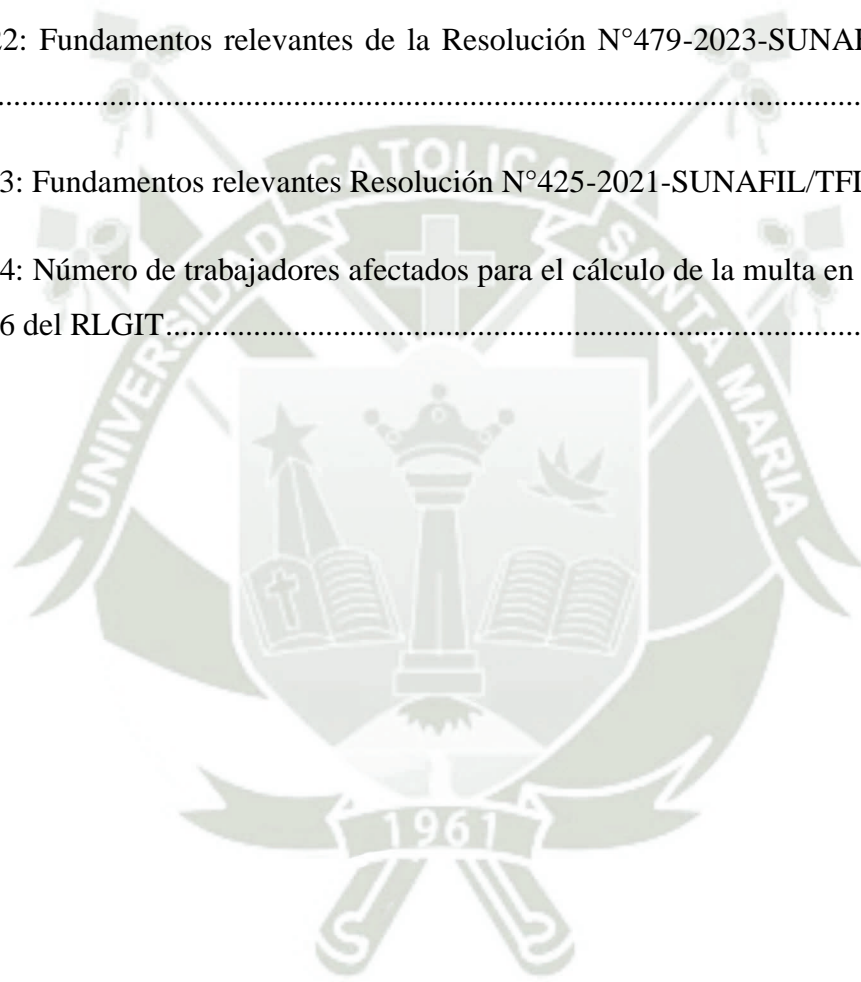
2.2.4.2.	Actuaciones inspectivas posteriores a la detección de una infracción: medida inspectiva de requerimiento.....	22
2.2.5.	El deber de colaboración.....	24
2.3.	La Potestad Sancionadora en Materia Laboral	26
2.3.1.	Procedimiento administrativo sancionador laboral.....	27
2.3.1.1.	El acta de infracción laboral	28
2.3.1.2.	La fase instructiva	29
2.3.1.3.	La fase sancionatoria.....	30
2.3.2.	Respecto de la graduación	31
CAPÍTULO III.....		34
3.	MARCO METODOLÓGICO	34
3.1.	Enfoque.....	34
3.2.	Nivel.....	34
3.3.	Método.....	34
3.4.	Técnicas	34
3.5.	Instrumentos.....	34
CAPÍTULO IV		35
4.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	35
4.1.	¿Protección laboral o administrativa?.....	35
4.1.1.	Momento de su configuración	37
4.1.2.	¿Quién es el afectado?	38
4.2.	Omisión al Deber de Cooperación: Infracción a la Labor Inspectiva.....	39
4.2.1.	De las infracciones graves a la labor inspectiva	40
4.2.1.1.	Respecto de la infracción grave tipificada en el numeral 45.1 del RLGIT..	41
4.2.1.2.	Respecto de la infracción grave tipificada en el numeral 45.2 del RLGIT..	42
4.2.1.3.	Respecto de la infracción grave tipificada en el numeral 45.3 del RLGIT..	43
4.2.2.	De las infracciones muy graves a la labor inspectiva	43

4.2.2.1.	Infracciones que se configuran al inicio de la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación.....	46
4.2.2.2.	Infracciones que se configuran durante la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación.....	53
4.2.2.3.	Infracciones derivadas del incumplimiento de medidas inspectivas	58
4.3.	Graduación de las sanciones por Infracción a la Labor Inspectiva.....	63
4.3.1.	Respecto del criterio de gravedad: tipificación.....	66
4.3.1.1.	De los supuestos que puede generar una infracción a la labor inspectiva ...	67
4.3.1.2.	El supuesto del numeral 46.3 y las dificultades en la tipificación	71
4.3.1.3.	Responsabilidad objetiva o subjetiva.....	75
4.3.2.	Respecto del criterio de graduación: número de trabajadores afectados	81
4.3.2.1.	Diferencias en la adecuación del criterio de graduación de número de trabajadores afectados por tipos de infracciones a la labor inspectiva	82
4.3.2.2.	Sobre los criterios fijados en el artículo 48.1-C del RLGIT en el caso de la visita inspectiva	84
4.3.2.3.	Sobre el número de trabajadores afectados para el cálculo de la multa.....	86
4.3.3.	Respecto del criterio de graduación: tipo de empresa	89
4.3.4.	Supuestos de Reducción de Multa	90
4.4.	Respecto del Principio de Razonabilidad y el Principio de Proporcionalidad.....	92
	CONCLUSIONES.....	95
	RECOMENDACIONES.....	100
	REFERENCIAS.....	103
	RESOLUCIONES CITADAS.....	106
	NORMAS CITADAS.....	108

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Contenido de la finalidad de vigilancia de la normativa laboral según la LGIT ...	15
Gráfico 2: Desarrollo del procedimiento de fiscalización	17
Gráfico 3: Potestades de los inspectores de trabajo y actuaciones inspectivas de investigación con las que pueden ejecutarse	20
Gráfico 4: Potestades de los inspectores de trabajo y actuaciones inspectivas de requerimiento con las que pueden ejecutarse	23
Gráfico 5: El deber de colaboración según la LGIT art. 9	25
Gráfico 6: Criterios de graduación por gravedad de la Infracciones Administrativas Laborales	31
Gráfico 7: Diferenciación del origen de los tipos de infracciones administrativo – laborales	37
Gráfico 8: Infracciones graves a la labor inspectiva	40
Gráfico 9: Obligaciones del deber de colaboración según el artículo 9 de la LGIT	41
Gráfico 10: Infracciones muy graves a la labor inspectiva	44
Gráfico 11: Clasificación de las infracciones muy graves a la labor inspectiva en función de la actuación inspectiva sobre la que recae y el momento en el que lo hace	45
Gráfico 12: Resoluciones de Sala Plena con precedentes administrativos de observancia obligatoria sobre infracciones a la labor inspectiva	63
Gráfico 13: Tabla de graduación Microempresa	64
Gráfico 14: Tabla de graduación Pequeña empresa	64
Gráfico 15: Tabla de graduación No MYPE	65
Gráfico 16: Desarrollo de la inspección sin interrupciones	67
Gráfico 17: Desarrollo de la inspección con interrupciones	68

Gráfico 18: Supuestos de incumplimiento durante el desarrollo de la inspección	68
Gráfico 19: Supuestos de incumplimiento que generan infracción a la labor inspectiva	70
Gráfico 20: Comparación del tipo infractor del numeral 45.2 con el del 46.3	72
Gráfico 21: Fundamentos relevantes de la Resolución N° 226-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.....	76
Gráfico 22: Fundamentos relevantes de la Resolución N°479-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.....	78
Gráfico 23: Fundamentos relevantes Resolución N°425-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	80
Gráfico 24: Número de trabajadores afectados para el cálculo de la multa en los supuestos del artículo 46 del RLGIT.....	88



ABREVIATURAS

AED	:	Análisis Económico del Derecho
TUO	:	Texto Único Ordenado
LPAG	:	Ley del Procedimiento Administrativo General
OIT	:	Organización Internacional del Trabajo
SUNAFIL	:	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
LGIT	:	Ley General de Inspección de Trabajo
RLGIT	:	Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo
OI	:	Orden de Inspección
SIFI	:	Sub-Intendencia de Fiscalización e Instrucción
SIS	:	Sub-Intendencia de Sanción
NSL	:	Normativa Socio Laboral
SST	:	Seguridad y Salud en el Trabajo
TFL	:	Tribunal de Fiscalización Laboral
SUNARP	:	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
SIIT	:	Sistema Informático de Inspecciones del Trabajo
RSP	:	Resolución de Sala Plena
REMYPE	:	Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa

INTRODUCCIÓN

¿Supongo que conocen ustedes la Primera Ley fundamental de la Robótica?¹ Asimov, a partir del pequeño fragmento traído a colación en el epígrafe del presente trabajo, retrata una realidad con las normas: pueden interpretarse. Dotar de sentido a las palabras que conforman una disposición normativa es parte de cuestionarnos cual es el alcance real que tiene dicha disposición. Llevar a la practica una norma nos permite evaluar su funcionamiento, porque es, en la aplicación, donde veremos las distintas circunstancias de la realidad de los comportamientos regulados. El presente trabajo no es ajeno a ello.

La actividad de fiscalización es necesaria para asegurar el cumplimiento de las normas dadas, a fin de verificar su aplicación y en caso de detectar un incumplimiento poder sancionarlo. Como mencionan Cooter y Ulen (2016) “En la realidad el castigo es probabilístico no certero” lo que implica que no siempre se van a develar todas las infracciones, muchas veces hemos visto a alguien pasarse la luz roja sin recibir una multa por ello, lo que hace que los mecanismos y recursos destinados a la comprobación de su cumplimiento tomen importancia.

El deber de colaboración es la obligación del administrado de dejar que la administración despliegue sus facultades de fiscalización, así como colaborar cuando se le solicite, cuando este deber se vulnera tendremos una infracción a la labora inspectiva que, sirve para disuadir comportamientos que dificulten o impidan la inspección.

En el presente trabajo de investigación desarrollaremos conceptos clave sobre la intervención del Estado en el ejercicio de la potestad administrativa de fiscalización y sanción en materia laboral, para posteriormente desarrollar y analizar el contenido de las infracciones a la labor inspectiva.

La aplicación de las normas reglamentarias para sancionar una infracción a la labor inspectiva no son ajenas al argumento expuesto al inicio: toda norma verá en su aplicación su alcance real. Ante ello, y con la implementación del Tribunal de Fiscalización Laboral, hace aproximadamente 3 años, han surgido algunas dificultades tanto interpretativas como de alcance normativo que vamos a analizar a lo largo de la presente investigación, a fin de poder proponer una solución que, volviendo a la preposición inicial, debería aplicarse para que podamos probar el alcance real.

¹ Isaac Asimov (1950) Yo robot.

CAPÍTULO I

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Descripción del problema

La inspección del trabajo es una actividad de fiscalización propia de la Administración Pública. Se encuentra reconocida en la normativa nacional e internacional, como base para una sociedad garantista de los derechos laborales y por ende de la dignidad humana.

El Perú ha atravesado una serie de reformas respecto de su Sistema de Inspección del Trabajo, siendo una de las más importantes la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), implementada desde el año 2014. Junto con su creación se han logrado, además, una serie de mejoras al Sistema Inspectivo, volviéndolo un sistema único e integrado, con mayor capacidad de atención de la necesidad de fiscalización laboral que existe en nuestro país.

A pesar de que, el sistema y su ente rector no son relativamente nuevos, la fiscalización laboral en el Perú continúa atravesando una etapa de adaptación e implementación de mejoras, prueba de ello tenemos la múltiple normativa emitida, que es constantemente actualizada y reformada.

La Inspección del Trabajo lleva a cabo diligencias a fin de verificar el cumplimiento de la normativa socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo. Si detecta incumplimientos tiene la facultad de sancionarlos, previo procedimiento administrativo sancionador.

Durante el desarrollo de la fiscalización pueden cometerse infracciones a la labor inspectiva. Las cuales se generan ante la omisión al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, lo que impide o dificulta la inspección llevada a cabo. Es decir, no se generan debido a un incumplimiento en la normativa socio laboral o de seguridad y salud en el trabajo, sino que atentan directamente contra la potestad de la Administración Pública de fiscalización, en tanto se diferencia de las demás infracciones sancionables por la SUNAFIL.

Es de destacar que el presente trabajo de investigación busca abordar, en principio, un análisis de la naturaleza de las infracciones a la labor inspectiva para sustentar la diferenciación con otras infracciones administrativas laborales y finalmente profundizar en la

idoneidad, o no, de los criterios de graduación actualmente existentes, así como de las posturas adoptadas por el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL).

Desde la activación del Tribunal de Fiscalización Laboral y sus primeras resoluciones emitidas durante el año 2021 se han abordado temas en los que no había un consenso. Así mismo, se ha dado un gran paso a la unificación de criterios en todas las intendencias del país. Es así que, su primer precedente administrativo de observancia obligatoria, publicado el 8 de agosto del 2021 mediante la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, aborda el tema de la tipificación de las infracciones a la labor inspectiva por omisión de remisión de información o documentación. Desde el 8 de agosto de 2021 al 7 de junio de 2024 el TFL ha emitido 46 resoluciones de Sala Plena estableciendo precedentes vinculantes de observancia obligatoria. De los cuales 11 tratan sobre infracciones a la labor inspectiva, en tanto, durante aproximadamente 3 años la cuarta parte de resoluciones versan sobre infracciones a la labor inspectiva, denotando las deficiencias que hay en la aplicación de las sanciones referidas a estas infracciones.

Así mismo, sería necesaria la aplicación u adecuación de los supuestos de graduación para que se pueda responder de forma razonable y proporcional a cada caso en particular, atendiendo a la naturaleza diferenciada de dichas infracciones. En otro supuesto, mediante Resolución de Sala plena N° 001-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 4 de febrero del 2022, se establecen criterios respecto de cuándo procede la sanción por obstrucción a la labor inspectiva ante el impedimento de ingreso al inspector a zonas específicas del centro laboral, en las que se considera que debe existir una capacitación o preparación especializada. En la misma línea, con la Resolución de Sala Plena N°008-2023-SUNAFIL-TFL, se dan precisiones respecto de la aplicación los precedentes de observancia obligatoria, posicionándose como un tema de actualidad.

En tanto, han transcurrido tres años en los que se ha empezado a resolver controversias en torno a ciertos criterios para determinar las sanciones a la labor inspectiva, dando cuenta de ciertos vacíos que existen en la normativa actual. Si bien es cierto, existen infracciones a la labor inspectiva más comunes que otras, hay una tendencia a establecer dichas infracciones sin aplicar un criterio proporcional y razonable a cada caso en particular, evidenciándose además algunas deficiencias normativas, que no responden a la naturaleza diferenciada de este tipo de infracciones, tal como el tema que abarca el primer precedente administrativo de observancia obligatoria al que nos referimos en párrafos anteriores. Por ende, existen varios

factores a considerar para establecer criterios adecuados que determinen una sanción proporcional y razonable.

1.2. Justificación del problema

Tomando en cuenta que la inspección del trabajo en el Perú aún se encuentra atravesando un proceso de consolidación, es necesario abordar las falencias del sistema tanto normativas como las que surgen durante su aplicación. La Ley General de Inspección del Trabajo, Ley 28806, y el Decreto Supremo N° 019-2006 TR, Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, así como las diversas directivas emitidas por Sunafil, conforman una normativa esencial para la regulación de la materia. Las mismas, se encuentran en una constante adaptación, dirigida hacia la consolidación de la normativa de la inspección del trabajo.

En tanto, el presente problema a investigar cuenta con relevancia jurídica ya que abarcaría el estudio de la normativa actual sobre la inspección del trabajo, así como las figuras de la tipificación de la infracción administrativa laboral y los criterios de graduación aplicando los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Así mismo, se ha pronunciado un tribunal administrativo, como es el caso del Tribunal de Fiscalización Laboral, dando cuenta de la necesidad del desarrollo del tema en particular.

El presente problema cuenta con importancia de innovación, toda vez que no hay investigaciones que aborden el tema en específico, así mismo se debe considerar que se trata de una investigación actualizada y sobre un problema vigente.

En la misma línea, a partir de la búsqueda en el Registro Nacional de Trabajos de Investigación (RENATI) encontramos que se han realizado investigaciones que se aproximan al tema a tratar tales como la tesis “La aplicación del principio de proporcionalidad en la determinación de las sanciones administrativas producidas como resultado de la inspección laboral” (2021) por Juliana Vásquez Ríos, para optar por el grado de magíster en derecho de la empresa, en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la cual incide sobre la determinación de las sanciones administrativas laborales, no obstante, se centra en la aplicación del principio de proporcionalidad y sobre las infracciones en general, a diferencia del presente proyecto que pretende un análisis específico sobre un tipo de infracciones.

Así mismo tenemos la tesis “Reflexiones sobre los criterios de agravamiento de la sanción inspectiva laboral a la luz de los principios del derecho administrativo sancionador” (2021)

por Paul C.E. Cavalié Cabrera, para optar por el grado académico de magíster en derecho del trabajo y de la seguridad social, investigación que se centra en el desarrollo de la potestad reglamentaria de la Administración Pública, así como los mecanismos de agravamiento de las sanciones inspectivas laborales, realizando un examen sobre los mismos, en tanto dicha investigación coincide en desarrollar criterios para la aplicación de la sanción administrativa laboral, sin embargo se centra en los criterios de agravamiento y sobre todas las sanciones administrativas. En tanto el presente proyecto adquiere importancia e innovación.

El presente problema cuenta con relevancia social, toda vez que el procedimiento administrativo llevado a cabo involucra, tanto a la administración pública como a los administrados, por lo que también repercute en la esfera de sus intereses. Finalmente cabe destacar que, debido al contexto desarrollado en los párrafos precedentes el estudio y análisis del tema seleccionado es una necesidad para contribuir a la consolidación del Sistema de Inspección del Trabajo, el cual aún se encuentra en proceso de mejora y adaptación.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Establecer propuestas de mejoras normativas y criterios adecuados, aplicables al momento de determinar las sanciones por infracción a la labor inspectiva.

1.3.2. Objetivos Específicos

Objetivo 1: Precisar la finalidad de las sanciones por infracción a la labor inspectiva

Objetivo 2: Analizar los supuestos de infracciones a la labor inspectiva tipificadas en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo.

Objetivo 3: Analizar los criterios de graduación de sanciones administrativas laborales por infracción a la labor inspectiva.

Objetivo 4: Analizar las resoluciones del Tribunal de Fiscalización Laboral haciendo énfasis en los precedentes de observancia obligatoria en torno a las infracciones a la labor inspectiva.

Objetivo 5: Señalar las dificultades existentes al momento de determinar las sanciones por infracción a la labor inspectiva.

1.4. Hipótesis

Dado que, no están adecuadamente establecidos los criterios de graduación para la determinación de las sanciones por infracción a la labor inspectiva, es probable que, se requiera establecer propuestas de mejoras normativas e instituir criterios de graduación razonables y proporcionales.



CAPÍTULO II

2. MARCO TEÓRICO

2.1. La intervención estatal en la regulación del Mercado de Trabajo

Es esencial, para el desarrollo del presente trabajo, partir desde las razones de la intervención estatal, por medio de la regulación y posterior aseguramiento de su cumplimiento, como un preámbulo general que nos permita analizar la existencia y configuración de determinadas sanciones administrativas, tomando como ejemplo específico las sanciones por infracción a la labor inspectiva resultantes del procedimiento de fiscalización laboral.

Es menester establecer, desde el inicio, que se utilizará el análisis de las mencionadas infracciones no como un fin en sí mismo, sino con el motivo de develar y cuestionar su razón de existencia, aplicación y utilización. Dicho análisis podría abarcar o ser aplicado, en mayor o menor medida a otras infracciones de la misma naturaleza en las distintas materias que abarca la fiscalización administrativa y la potestad sancionadora de la administración pública.

2.1.1. La regulación del mercado laboral

Partir desde la caracterización del mercado laboral nos permite centrarnos en los motivos de la existencia de regulación valiéndonos de conceptos propios de la Economía, haciendo uso del AED. Sin ánimo de ahondar en las teorías económicas respecto del funcionamiento del mercado laboral, sino de resaltar la naturaleza particular del mismo y el justificante de su regulación.

Estando a ello, el mercado laboral funciona a partir de una serie de características particulares donde tanto oferentes (trabajadores) como demandantes (empleadores) interactúan y se generan determinados incentivos. La titularidad de la fuerza de trabajo pertenece a cada individuo, asumiendo que, voluntariamente, cada persona puede decidir si quiere trabajar en qué y dónde (Bullard Gonzáles, 2020), es así, que cada individuo puede valorar determinadas características de trabajo y oferta su fuerza de trabajo acorde con sus preferencias individuales, existiendo determinadas características particulares que pueden llevar a optar por trabajos con mayor o menor riesgo, con determinada capacitación etc. Así mismo, se debe considerar que el mercado laboral es competitivo, donde muchos que ofertan su fuerza de trabajo pueden encontrarse desempleados. “Empleadores y trabajadores negociarán sobre

la base de sus expectativas de posibles ganancias y pérdidas de cambiar de socios².”(Figueroa, 1993, p. 8) HICKS (1989) refiere que la naturaleza del mercado laboral es distinta, en tanto, a diferencia de otros mercados, las relaciones son más personales y su funcionamiento depende de la duración de dicho intercambio, siendo diferente referirnos a relaciones de empleo permanente o indefinido que a una relación laboral corta o temporal (Figueroa, 1993, p. 7).

Entonces, cobra relevancia el manejo de información al momento de negociar las condiciones de trabajo, debido a que “Sí solo los empleadores cuentan con la información ellos establecerán los términos del contrato.”(Figueroa, 1993, p. 8). Siendo que, si nos encontramos ante un mercado competitivo y los trabajadores enfrentan la posibilidad de desempleo, existe la posibilidad que algunos oferentes estén dispuestos a un salario más bajo o a peores condiciones de trabajo. “como la necesidad de empleo, es mucho mayor que las posibilidades de encontrarlo, la voluntad única del empleador establece los derechos y obligaciones”(Neves Mujica, 2003, p. 10). Cabe destacar que existen otros fallos de mercado, además de la asimetría informativa, tal como la generación de externalidades.

La intervención del Estado, en forma de regulación, se justifica en garantizar que las negociaciones se desenvuelvan de tal forma que no resulte más costoso para una de las partes involucrarse en una negociación, eliminando fallos de mercado e incrementando la eficiencia. La segunda justificación es aquella que obedece a las preferencias sociales de determinado grupo, que establecen lo que consideran justo y socialmente aceptado.

De esta forma, “las regulaciones del mercado laboral pueden corregir fallas del mercado, generalmente relacionadas con información imperfecta.”(Blau & Kahn, 1999, p. 1405). Así mismo, “otros han adoptado un enfoque explícito de economía política para explicar el surgimiento de instituciones. Esto implica identificar grupos políticamente poderosos e intentar comprender qué es lo que redundará en sus intereses económicos.”(Blau & Kahn, 1999, p. 1405).

Las preferencias sociales determinan la orientación de la normativa. Lo que se considera socialmente justo se refleja en la suscripción de los Estados a determinados tratados internacionales sobre empleo, y la consignación de premisas en el texto Constitucional

² El autor referencia como socios a el trabajador y empleador. Considerando que, en el empleo permanente ambos interactúan como si lo fueran.

consignando el mínimo sobre el cual serían considerados válidos determinadas condiciones laborales.

En tanto, esta disparidad entre quienes negocian un contrato laboral es “compensada con otro desequilibrio a nivel jurídico, de signo opuesto al anterior: la protección del contratante débil” (Neves Mujica, 2003, p. 11). La justificación de la intervención por motivos de eficiencia no es lo único que determina la existencia de regulación, es innegable, y relevante, la influencia de lo que una sociedad en un tiempo y espacio determinado consideran equitativo y justo.

2.1.2. Las preferencias sociales en la regulación laboral

Lo que se considera equitativo, determinado por las preferencias sociales, influencia en la fijación de un parámetro mínimo de condiciones bajo las cuales podrían negociarse los contratos de trabajo, como por ejemplo en la fijación de salarios mínimos. “Los salarios deben ser justos en el sentido de conducir al trabajador a un nivel requerido de productividad (que él puede controlar) y también los salarios deben cumplir con los niveles de remuneración y condiciones de trabajo socialmente aceptables.”(Figuroa, 1993, p. 9).

En tanto, estos parámetros mínimos van a ser reflejados en el ordenamiento jurídico de un estado, distinto de el de otros, teniendo en cuenta que la preferencia social entre cada grupo de personas varía conforme la influencia de determinados factores históricos, sociales, culturales etc. Así mismo, existen tratados suscritos por varios Estados que establecen un parámetro mínimo internacional, lo cual, refleja una preferencia social internacional.

Habiendo establecido en el punto anterior la existencia de la preferencia social, es esencial distinguirla de las preferencias individuales. Cada persona cuenta con determinadas preferencias que a pesar de que puedan tener afinidad con las de otros individuos no necesariamente pueden coincidir con la preferencia social, la cual conocemos a partir de otros mecanismos de participación colectiva. En tanto, la concepción de lo que se considere trabajo digno, un máximo de horas adecuado de trabajo y las condiciones laborales mínimas va a depender de cada individuo y de cada grupo social, pudiendo existir variados pensamientos y estándares.

“Desde el Estado se diseña una concepción de justicia y de bien común que el mercado es incapaz de generar. La principal consecuencia de ello es que los intereses de los individuos y

de la colectividad no respondan a los mismos criterios.”(Calsamiglia, 1993, p. 8). Así mismo, a pesar de que el Estado interviene en los mercados no deja de ser a la vez un actor, que también cuenta con intereses individuales.

En adelante veremos que el Estado, una vez realizada la intervención en forma de regulación, procede a hacer cumplir las premisas consignadas en cuerpos legislativos, que reflejan las preferencias colectivas, a través de la Administración Pública y sus diversas instituciones, creadas para tal efecto.

En materia laboral, podemos decir que la preferencia social se ha plasmado en la Constitución, donde se establece un estándar mínimo de derechos aplicables a las relaciones de trabajo. Así mismo, a nivel internacional tendremos en principio los convenios y tratados sobre derechos humanos y en específico, para la materia que nos compete, aquellos que provengan de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde los estados concretan, al adherirse a los convenios, una postura respecto de un estándar mínimo.

En el año de 1947 se emitió el Convenio 81 de la OIT, el cual fue ratificado por el Perú el 1 de febrero de 1960. Este constituye una de las principales fuentes internacionales que establecen un parámetro mínimo sobre la estructura y regulación de la Inspección de Trabajo, donde todos los países que lo hayan ratificado deben mantener un sistema de inspección del trabajo que vele por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores y a facilitar información técnica y de asesoramiento (Toyama & Rodríguez, 2019).

2.2. La Fiscalización Administrativa en Materia Laboral

La actividad de fiscalización surge a fin de vigilar el cumplimiento de las conductas positivizadas por la regulación. Dichas conductas responden a lo desarrollado en el numeral precedente, puesto que además de perseguir eficiencia, cumplen con lo que la sociedad del momento y lugar determinado busca. En tanto, la inspección, como actividad propia de la Administración, es aquella que “examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten.”(Rebollo Puig, 2013). En la misma línea, hallamos su fundamento en el cumplimiento de la legalidad, representada en el conjunto de normas regulatorias. (Saco Alva & Campos, 2021) llevando las acciones de los administrados hacia los fines previstos en la

regulación (Rivero Ortega, 2005), donde se persigue la eficacia de las normas, en este caso en materia laboral, como un mecanismo que pretende procurar su cumplimiento (Fernández González, 2019, p. 522). Así mismo, la fiscalización es una potestad administrativa en la cual, para asegurar el cumplimiento del marco normativo, las entidades despliegan una serie facultades sobre personas naturales o jurídicas (Maraví Sumar, 2020).

Cabe destacar que la fiscalización persigue el cumplimiento y preservación de un interés público:

Debido a su finalidad institucional, la inspección trae consigo, siempre, aunque en diversos grados, la restricción o limitación de derechos del administrado quien deberá soportarlos en la medida de su proporcionalidad y porque su finalidad institucional pretende, es preciso siempre reiterar, la satisfacción de un especial y concreto interés público. (Tirado Barrera, 2011, p. 254)

La potestad de fiscalización o inspección también es definida por Bermejo (1998) citado por Saco Alva y Campos (2021) que refiere “Podemos definirla como aquella actividad, función o potestad para identificar actuaciones que habilitan a las administraciones públicas a llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de las normas previstas en el ordenamiento”(Saco Alva & Campos, 2021, p. 452), de ahí que, “se considera que la fiscalización tiene naturaleza instrumental y proviene de un mandato legal.”(Tirado Barrera, 2011).

La fiscalización administrativa puede ser considerada como un paso previo al procedimiento sancionador, sin embargo, es importante recalcar que se tratan de dos procedimientos distintos e independientes, que cuentan a su vez con finalidades propias. Ahora bien, es cierto que la detección de una infracción puede dar pase a el inicio de procedimiento sancionador, pero esto no es una regla, REBOLLO PUIG (2013) refiere que, siendo la actividad de fiscalización auxiliar e instrumental no lo es solo de actividad sancionadora, sino que sirve a distintas potestades orientadas a la prevención de riesgos (Rebollo Puig, 2013).

Siendo que, esta actividad existe como una forma de ejercer autoridad sobre el ejercicio de actividades privadas reguladas (Morón Urbina, 2021, p. 324). La potestad de fiscalización de la Administración Pública se rige, de forma general, por el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo nro. 004-2019-JUS, (en adelante TUO de la LPAG), es así, que en su artículo 239, numeral 239.1 se

engloba, a todas las denominaciones³ contenidas en las normas de fiscalización sectoriales, englobándolas a todas en fiscalización. Como indica la norma citada, únicamente se puede atribuir esta facultad por medio de una Ley o Decreto Legislativo en tanto, no todas las entidades pueden realizar actividades de fiscalización.

En el Perú, la fiscalización se sujeta a la aplicación de lo dispuesto por la LPAG de forma general. Sin embargo, cada entidad que realiza actividades de fiscalización fundamenta su intervención en distintas finalidades públicas acordes con la materia administrativa sobre la que serán aplicados. En tanto, es necesaria la aproximación de forma específica al Sistema de Inspección de Trabajo, ya que, cuenta con matices particulares y una regulación propia.

Toyama y Eguiguren (2018) definen al Sistema de Inspección de Trabajo como el “conjunto de recursos y capacidades institucionales cuya articulación tiene por finalidad contribuir al cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral en las relaciones laborales a nivel nacional”(Toyama & Eguiguren Praeli, 2018, p. 15).

Por su lado Campos y Saco Alva (2021) refieren que los sistemas de inspección de trabajo desempeñan una doble función la de supervisión y la de información y asesoramiento técnico, volviéndose indispensables en el mundo laboral, dotándolos de eficacia para resolver problemas de diversa índole. Sin embargo, si bien es cierto que la inspección de trabajo cuenta con diversas finalidades, que desarrollaremos más adelante, no todas son fiscalización, siendo que, la orientación, conciliación administrativa o el asesoramiento técnico, son funciones que se desempeñan como parte de la prevención y del aseguramiento del conocimiento y cumplimiento de las normas, pero distintas de la inspección propiamente dicha.

Para la regulación de la Inspección de Trabajo, en específico, encontramos la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante LGIT) y su reglamento aprobado por Decreto Supremo nro. 019-2006-TR (en adelante RLGIT). Así mismo, la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva, segunda versión, la cual entró en vigor en agosto de 2021.

La LGIT define a la inspección de trabajo como un servicio público, sin embargo, esta alusión es inexacta puesto que dicha actividad no cuenta con las características propias de un

³ Investigación, supervisión, control e inspección. Dichos términos se utilizarán de forma indistinta para referirnos a la fiscalización laboral.

servicio público como tal. “La inspección del trabajo constituye una función pública, una responsabilidad del Estado derivada del carácter social de este” (Toyama & Rodríguez, 2019).

En tanto, que la fiscalización tenga una finalidad pública concreta no implica que pueda ser catalogada como un servicio público. ARBULÚ ALVA (2005), en referencia a los servicios públicos menciona: “Si bien es cierto dicho servicio responde a una necesidad pública, ésta puede ser desarrollada por el propio Estado o ser encargada a privados mediante un acto de concesión.” (Arbulú Alva, 2005, p. 231). Así mismo, la provisión de servicios públicos tiende a la universalización y es factible la existencia de un organismo que regule y vigile su prestación, atendiendo a las necesidades públicas que están orientadas a suplir. Entre tanto, la Inspección de Trabajo en el Perú está reservada para la fiscalización de la actividad privada y siempre actúa de oficio, por lo que, no es factible medirla como un servicio donde cabe la existencia de un usuario que puede encontrarse más o menos satisfecho o provisto. “El sistema inspectivo concretiza, en realidad, una función pública de naturaleza administrativa que se impone obligatoriamente a toda la sociedad, dando origen a una relación reglamentaria y que, por lo tanto, no puede ser delegada totalmente.” (Arbulú Alva, 2005)

En la misma línea, la OIT conceptúa a la inspección del trabajo como una función pública encargada de la vigilancia del cumplimiento de las normas laborales, donde pretende, no solo reprender, sino educar a los involucrados sobre la existencia de un interés mutuo en el mencionado cumplimiento tanto de forma preventiva, con medidas educativas y si llegara a ser necesario medidas coercitivas. (Organización Internacional del Trabajo - OIT, 2011, p. 8)

2.2.1. Función de la inspección de trabajo

Como parte de nuestro ordenamiento, conforme la LGIT, se contempla la función y finalidades de la inspección de trabajo, que parten de la justificación misma de su existencia. La función, conforme la señalada ley, se centra en llevar a cabo las actividades de fiscalización en materia laboral⁴, así mismo se divide en tres finalidades: vigilancia de la normativa laboral, orientación y conciliación administrativa.

Sin embargo, cabe destacar que sin bien se consignan como finalidades, la orientación y conciliación administrativa no son fiscalización propiamente dicha, en tanto se constituyen

⁴ Conforme el artículo 3 de la LGIT

como actividades previas a la fiscalización u orientadas a la prevención, en el desarrollo de estas no se va a llevar a cabo fiscalización administrativa. Consecuentemente, forman parte de las actividades propias de un organismo dedicado a procurar el cumplimiento normativo por medio de varias actividades una de ellas la inspección, que es a la que nos referiremos en el presente trabajo.

“La función inspectora, como medio para un fin más que un fin en sí mismo, es la que pone de manifiesto hechos o actuaciones antijurídicas para que se activen los oportunos procedimientos de control (Sanción, ejecución subsidiaria, requerimientos, contratación)”(Rodríguez Bardal, 2020, p. 60). En tanto la inspección de trabajo tiene como fin la comprobación del cumplimiento y que en caso de que se detecte una omisión normativa activar distintos mecanismos que procuren el retorno de la actuación del administrado al espacio permitido por norma, nos referiremos únicamente a los mecanismos que dan pase al procedimiento sancionador.

“La inspección opera como un medio de comprobación del cumplimiento del ordenamiento jurídico y de ciertos actos administrativos y, por ende, persigue su eficacia, constituyendo esta última su finalidad inmediata.”(Fuentes Olmos, 2021, p. 527) A su vez, la protección del ordenamiento jurídico conlleva al cumplimiento de la voluntad común y de los intereses públicos. En tanto, el fundamento de la existencia de la inspección sería “encauzar las conductas de los sujetos al ordenamiento jurídico e intentando que el ser se convierta en el deber ser preestablecido”(Rodríguez Bardal, 2020, p. 60).

Por lo que, la inspección de trabajo halla su finalidad en la detección de conductas que incumplan las obligaciones previamente plasmadas en la regulación, en este caso de tipo laboral, a partir de la dotación de facultades a una entidad administrativa creada para tal efecto para tal efecto, es el caso de la Superintendencia Nacional de Fiscalización laboral (SUNAFIL). Esta tarea no se limita a las condiciones de trabajo, de empleo y a la seguridad y salud en el trabajo, sino que, además, los inspectores de trabajo hacen cumplir las disposiciones legales en materia de servicios sociales, trabajadores migrantes, formación profesional, seguridad social y otras cuestiones. (Saco Alva & Campos, 2021).

Conforme señala la OIT: “La misión primaria de cualquier sistema de inspección del trabajo es garantizar el cumplimiento de las leyes laborales pertinentes, entendiendo por tales, el

conjunto de normativa nacional destinada a proteger a todos los trabajadores y, en su caso, a sus familias.”(Organización Internacional del Trabajo - OIT, 2011, p. 14)

Gráfico 1: Contenido de la finalidad de vigilancia de la normativa laboral según la LGIT

De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales:	a) Ordenación del trabajo y relaciones sindicales.	a.1) Derechos fundamentales en el trabajo.
		a.2) Normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas.
		a.3) Normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas.
	b) Prevención de riesgos laborales	b.1) Normas en materia de prevención de riesgos laborales.
		b.2) Normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.
	c) Empleo y migraciones.	c.1) Normas en materia de colocación y empleo.
		c.2) Normas relativas a migraciones laborales y trabajo de extranjeros.
		c.3) Normas sobre empresas de intermediación laboral.
	d) Promoción del empleo y formación para el trabajo.	d.1) Normas relativas a la promoción del empleo y la formación para el trabajo.
	e) Trabajo Infantil.	e.1) Normas sobre trabajo de los niños, niñas y adolescentes.
	f) De las prestaciones de salud y sistema previsional.	f.1) Normas referidas al sistema nacional de pensiones, al sistema privado de pensiones y al régimen de prestaciones de salud.
		f.2) Normas referidas al Sistema Privado de Pensiones.
	g) Trabajo de personas con discapacidad.	g.1) Normas referidas a la promoción e incentivos para el empleo de personas con discapacidad, así como la formación laboral de personas con discapacidad y al cumplimiento de las cuotas de empleo público que la ley reserva para ellas.
	h) Cualesquiera otras normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la Inspección del Trabajo.	

Fuente: LGIT artículo 3

Elaboración propia

Tal como se puede apreciar, las normas cuya vigilancia es competencia de la inspección laboral están relacionadas con las fuentes de derecho laboral incluyendo incluso las condiciones contractuales de las relaciones laborales, pero aquí cabe destacar que, se trata de una finalidad de preservación del cumplimiento general de las normas, en ningún caso de cuestiones particulares.

2.2.2. El desarrollo de la inspección de trabajo

Cabe desarrollar, de forma breve, algunas precisiones acerca de la forma en que se llevan a cabo las inspecciones laborales.

Como menciona el artículo 10 de la LGIT el inicio de las actuaciones de inspección siempre es de oficio, no obstante, existen determinadas motivaciones contempladas en el artículo 12 de la LGIT, las cuales van desde la planificación institucional hasta la denuncia. Ahora bien, la intervención de una persona como denunciante le dará derechos a ser notificado e informado, mas no se constituye como una parte del procedimiento.

La inspección laboral se aplica únicamente al régimen laboral privado. Esto no implica que, quienes sean objeto de fiscalización únicamente se constituyan en personas naturales o jurídicas que se desempeñen como empleadores, sino además también pueden ser objeto de fiscalización entidades públicas que tengan bajo su dirección servidores que laboran bajo el régimen laboral privado.

Ahora bien, tomando en cuenta la motivación de la intervención surgirán las materias⁵ que van a ser objeto de verificación, las cuales se plasman en una orden de inspección. La OI es esencialmente la guía que debe seguir el inspector de trabajo para llevar a cabo la fiscalización, en tanto contiene información sobre el sujeto inspeccionado, el plazo otorgado y especialmente sobre las materias que serán de su abocamiento, entre otros datos. Esto no significa que únicamente pueda ceñirse a las mismas, ya que es factible la identificación de otras materias que requieren ser verificadas pudiendo solicitar la ampliación de la orden de inspección o recomendar que se aperture una nueva añadiendo las materias sobre las que se detectó un posible incumplimiento. Estando a lo señalado, el inspector, cuando ha realizado el trámite correspondiente para la ampliación de materias podría abocarse a la inspección de las mismas. De otra manera, únicamente podría verificar a las que se encuentran señaladas en la orden de inspección.

Durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas el inspector de trabajo despliega sus, no limitadas, facultades de investigación orientadas a obtener información o ejecutar actividades

⁵ Las materias de inspección son aquellas obligaciones verificables que se desprenden del contenido de la finalidad de vigilancia. Es otras palabras, son las obligaciones contenidas en normas laborales y de seguridad y salud en el trabajo trasladadas a enunciados. Conforme el sistema del SIIT de SUNAFIL las materias de inspección se dividen en: áreas, materias y submaterias.

para comprobar el cumplimiento de un deber impuesto por la norma laboral. Cuando detecta un incumplimiento factible de ser subsanado puede optar por efectuar una medida de requerimiento, en la que ordene al sujeto inspeccionado determinado actuar a fin de asegurar el cumplimiento normativo.

Finalmente, el procedimiento puede culminar en un informe de actuaciones inspectiva o un acta de infracción⁶. El informe se emite cuando no se han detectado infracciones, cuando no se propone el inicio de procedimiento sancionador o cuando la inspección no llega a culminar por causas ajenas al inspeccionado. El acta de infracción se emite cuando se ha detectado algún incumplimiento de orden socio laboral o de SST, así como cuando se han configurado infracciones a la labor inspectiva. “En caso de incumplimiento de las normas, la Administración podrá dar inicio a los procedimientos administrativos que correspondan, sean de naturaleza sancionadora o no.”(Tirado Barrera, 2021, p. 50) Con el acta de infracción se abre paso el procedimiento sancionador.

En el acta de infracción se consideran: “los comportamientos, acciones u omisiones de los administrados respecto de la específica normativa que regula cada una de las actividades sometidas a control administrativo.”(Tirado Barrera, 2021, p. 50)

Gráfico 2: Desarrollo del procedimiento de fiscalización



Elaboración propia

2.2.3. Las facultades de la Inspección de Trabajo

Como parte de la actividad de fiscalización los inspectores de trabajo⁷ están provistos de una serie de facultades que les permiten comprobar las materias a las que se sujeta la orden de inspección en concreto. Estas facultades están diseñadas para cumplir con la finalidad de la

⁶ Además, puede optar por emitir una medida de recomendación y asesoramiento técnico o de advertencia de ser el caso, en tanto la presente investigación no desarrollará tales supuestos.

⁷ Se utilizará el término inspector de trabajo para referirnos tanto a inspectores auxiliares como inspectores de trabajo.

fiscalización laboral, en tanto permiten al inspector adentrarse en la comprobación de diversas materias.

Así mismo, tal como hicimos referencia en la sección de la finalidad de la inspección, lo mismo sucede con las potestades. “Pues importa aclarar que no todo lo que hacen los inspectores es inspección ni todas las potestades que se otorgan a aquéllos son potestades de inspección porque no están enderezadas a la averiguación de hechos”(Rebollo Puig, 2013). En tanto, nos referiremos únicamente a aquellas facultades orientadas en específico a la actividad de fiscalización, dejando fuera aquellas conferidas para acciones previas o preventivas.

Conforme REBOLLO PUIG (2013) tomando los conceptos de VILLAR PALASI (1972) las potestades pueden clasificarse en conformatorias y ordenatorias. Las primeras son aquellas que importan una acción de los inspectores, ya sea ejecutar una visita, entrevistar a trabajadores, entrevistar al empleador etc. Las segundas son aquellas que se generan ante la limitación del inspector al valerse únicamente de información a su alcance, por lo que, se genera la necesidad de requerir una colaboración activa del administrado solicitando, mediante requerimientos (de información, comparecencia etc.), un determinado actuar.

Ahora bien, las facultades señaladas en párrafos anteriores son aquellas que se pueden generar durante la ejecución de la orden de inspección a fin de determinar si existe algún incumplimiento. Así mismo, existen otras potestades inspectivas que se generan una vez detectado el incumplimiento aun dentro de la fiscalización. Son las potestades que el permiten al inspector ordenar el corregir conductas y subsanar aquellas desviaciones del mandato normativo.

Consecuentemente, no es de extrañarse que, al poseer tales facultades los inspectores de trabajo, conforme la LGIT, se les defina como autoridades que ejercen la función de fiscalización propia del Estado, así mismo, sus actos merecen fe. Es muy importante esta última parte, porque en esta consideración descansa el poder atribuible a quienes ejecutan la inspección, de allí que conforme el artículo 16, de la norma precitada, se atribuya a las actas la presunción de veracidad salvo prueba en contrario.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el ejercicio de las facultades y su materialización en una u otra modalidad de actuación inspectiva, que desarrollaremos más adelante, depende de cada inspector, debido a que están dotados de independencia en el manejo de las inspecciones

asignadas. “Súmese a ello que estas potestades están de ordinario atribuidas a cada uno de los inspectores que deciden individualmente sobre su ejercicio y, a su vez, disponen también sobre su ejecución material”(Rebollo Puig, 2013)

Dentro de las facultades conferidas, el inspector puede llegar a tener a la mano información sensible de los sujetos inspeccionados e incluso de los trabajadores, sean denunciantes o no, por lo que, es inminente la magnitud de la carga de responsabilidad en el deber de reserva que tienen los inspectores de trabajo, estando a ello, la profundidad de sus atribuciones genera, en consecuencia, una responsabilidad igual de “profunda”.⁸ Es importante señalar las facultades conferidas a los inspectores, debido a que el objeto de esta investigación son las infracciones a la labor inspectiva.

2.2.4. Actuaciones Inspectivas

Las facultades de los inspectores se materializan en lo denominado como actuaciones inspectivas. Las actuaciones inspectivas son aquellas acciones que lleva a cabo el inspector, de las cuales deja constancia, y tienen como finalidad realizar la verificación de las materias consignadas en la orden de inspección, así como procurar que las conductas de los inspeccionados se enmarquen en las normas emitidas.

Es importante diferenciar las actuaciones inspectivas de las facultades de inspección, siendo que, si bien ambas engloban acciones, las actuaciones inspectivas vienen a ser el medio por el cual se ejecuta una facultad de inspección, así mismo, mediante un tipo de actuación inspectiva pueden ejercerse varias facultades. Tanto en el acta de infracción como en el informe de actuaciones inspectivas se detalla cada actividad llevada a cabo por el inspector.

2.2.4.1. Actuaciones inspectivas previas a la detección de infracciones: actuaciones inspectivas de investigación

Durante la fiscalización los inspectores despliegan sus facultades a fin de detectar infracciones, estas son las denominadas actuaciones inspectivas de investigación. Son aquellas que indagan tanto en información documental como aquella que el inspector pueda observar o recabar.

⁸ Las potestades atribuidas a los inspectores de trabajo pueden conllevar, en su ejercicio, el choque y ponderación con determinados derechos, tales como el tratamiento de datos personales, secretos empresariales, derecho a la propiedad, este tema podría dar cabe a una investigación propia.

Las actuaciones inspectivas de investigación conforme las define la LGIT y su Reglamento, son cuatro; la visita inspectiva, requerimiento de información, comprobación de datos y comparecencia. Podemos vincular la ejecución de las potestades del inspector de trabajo con las actuaciones antes mencionadas, mediante las cuales podrían llevarse a cabo:

Gráfico 3: Potestades de los inspectores de trabajo y actuaciones inspectivas de investigación con las que pueden ejecutarse

<p><u>Mediante visita inspectiva:</u></p> <p>Ejercicio de facultades relacionadas con acceso a lugares donde se desempeñan las actividades laborales.</p>	Entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo.
	Hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes, por los peritos y técnicos o aquellos designados oficialmente, que estime necesario para el mejor desarrollo de la función inspectiva.
	Exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado.
	Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente
	Si los trabajadores evidenciaren temor a represalias o carecieran de libertad para exponer sus quejas, los Inspectores los entrevistarán a solas sin la presencia de los empleadores o de sus representantes, haciéndoles saber que sus declaraciones serán confidenciales
	Examinar en el centro de trabajo la documentación y los libros de la empresa con relevancia en la verificación del cumplimiento de la legislación sociolaboral
	Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al sujeto inspeccionado o a su representante
Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función inspectiva.	
<p><u>Mediante requerimiento de información</u></p> <p>Debe efectuarse de forma escrita, notificado:</p> <ul style="list-style-type: none"> •De forma presencial •Por casilla electrónica 	<p>Requerir información, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales</p> <p>Requerir la presentación de documentación en las oficinas públicas que se designen al efecto</p> <p>Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función inspectiva.</p>
<p><u>Mediante Comprobación de Datos</u></p>	Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función inspectiva.
<p><u>Mediante Comparecencia</u></p>	<p>Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función inspectiva.</p> <p>Requerir la presentación de documentación en las oficinas públicas que se designen al efecto</p>

*Fuente: Artículo 5 de la LGIT y artículo 10 del RLGIT
Elaboración propia*

Una vez concluida la inspección, tanto en el informe como en el acta deben ir detalladas las actuaciones inspectivas llevadas a cabo por el inspector para llegar a la conclusión de haber, o no, detectado infracciones.

2.2.4.1.1. La visita inspectiva

La visita inspectiva es aquella actuación que realiza el inspector de trabajo al acudir al centro donde se llevan a cabo las prestaciones laborales en favor de los administrados obligados o responsables del cumplimiento de la normativa laboral, incluyendo de forma general cualquier centro de trabajo, vehículo, medio de transporte, o espacio donde se lleven a cabo actividades laborales en el ámbito del régimen laboral privado.

Conforme el artículo 12 del RLGIT la visita inspectiva no requiere de un aviso previo y no tiene límite en el tiempo de duración y número de veces que se lleve a cabo, sin embargo, sabemos que si bien no existe una limitación expresa debemos que encontrar el límite en la razonabilidad y la proporcionalidad. Así mismo conforme desarrolla la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva, cuando hay impedimentos a la realización de visitas inspectivas se puede solicitar auxilio judicial.

2.2.4.1.2. El requerimiento de información

Los requerimientos de información son aquellos pedidos, realizados por escrito, donde un inspector de trabajo solicita que el sujeto inspeccionado proporcione información que debe de cumplir con características básicas. La primera característica, conforme la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva, es que la información solicitada debe ser conducente y relevante para la inspección, es decir estar relacionada con las materias de la orden de inspección (numeral 7.8.3), otra característica es que dicha información exista (numeral 7.12.4). Finalmente le adicionaríamos, que debe ser información que el inspector no pueda obtener por sus medios, es decir que sea necesaria (numeral 7.12.4.).

2.2.4.1.3. La comparecencia

La comparecencia es la actuación inspectiva por la cual el inspector de trabajo le requiere al sujeto inspeccionado su presencia en las oficinas de SUNAFIL a fin de que presente documentación, absuelva preguntas o realice aclaraciones en torno a la actividad inspeccionada.

La comparecencia requiere que quien se presente tenga facultades suficientes de representación a fin de que se tenga certeza de lo declarado, entendiéndose que, quien asista está en la capacidad de dar razón de las materias inspeccionadas. Así mismo, conforme la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva señala que, el inspector de trabajo tendrá una tolerancia de 10 minutos para la asistencia del sujeto inspeccionado, caso contrario se entenderá como una omisión al deber de colaboración, puesto que se considerará como una inasistencia.

2.2.4.1.4. La comprobación de datos

Finalmente, la comprobación de datos es aquella que realiza el inspector por su propia cuenta y medios para la revisión de documentación e información. Puede ir desde la consulta de páginas públicas o de sistemas a los que tienen acceso los inspectores de trabajo, tales como el sistema de planillas, incluye además las comunicaciones con los denunciantes, la revisión de documentación remitida y cualquier actividad que implique la verificación y contraste de los datos con los que cuenta el inspector.

“Para cumplir con dicha finalidad, los inspectores del trabajo podrán acceder a la información que haya sido consignada por los empleadores en cualquiera de las entidades del Sector Público, y compararla, a efectos de detectar cualquier tipo de discordancia”(Toyama & Rodríguez, 2019)

2.2.4.2. Actuaciones inspectivas posteriores a la detección de una infracción: medida inspectiva de requerimiento

En el numeral anterior hemos desarrollado las actuaciones inspectivas por las cuales se ejecutan las potestades de investigación, entre ellas el requerimiento de información. Ahora bien, las medidas inspectivas de requerimiento son aquellas que se llevan a cabo una vez detectado un incumplimiento, cabe destacar que este incumplimiento debe ser subsanable, porque en dicha medida se ordena al inspeccionado una acción orientada a corregir una conducta contraria a las normas sociolaborales o de seguridad y salud en el trabajo, por ejemplo, requerir el registro de un trabajador en planilla, requerir la entrega de boletas de pago, instalar señalizaciones de seguridad etc.

Las medidas de requerimiento se emiten una vez han culminado la investigación, pero dentro del plazo para la ejecución de la orden de inspección, como parte del proceso de

fiscalización. Tienen como finalidad la subsanación de determinadas conductas como un paso previo a la emisión de un acta de infracción, que conlleva al inicio de procedimiento sancionador.

Conforme el artículo 17.2. del RLGIT una vez transcurrido el plazo que se otorga al sujeto inspeccionado para subsanar las infracciones detectadas, si estas no fueron subsanadas se emite un acta de infracción y se da por concluida la etapa de fiscalización. En tanto, conforme el numeral 17.3, del cuerpo normativo precitado, si el sujeto inspeccionado procede con la subsanación se emite un informe dejando constancia del levantamiento de las infracciones detectadas dando fin al procedimiento de fiscalización.

Gráfico 4: Potestades de los inspectores de trabajo y actuaciones inspectivas de requerimiento con las que pueden ejecutarse

Actuación inspectiva	Potestad inspectiva
Medida inspectiva de requerimiento	Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento
	Requerir al sujeto inspeccionado que, en un plazo determinado, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores.
Medida de cierre temporal, paralización o prohibición	Ordenar el cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, la paralización y/o la prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Fuente: Artículo 5 de la LGIT y artículos 20 y 21 del RLGIT

Elaboración propia

La medida inspectiva de cierre temporal, de paralización o prohibición de labores resalta como una medida complementaria de la de requerimiento, debido a que una vez detectado un incumplimiento que ponga en peligro la integridad de los trabajadores es factible que se ordene que se cierre temporalmente un centro de labores o un área determinada dentro del mismo, así como la paralización o prohibición de que se lleven a cabo actividades en un entorno inadecuado que no cumpla con el estándar de seguridad, sin embargo, requerirá, además que se emita una medida de requerimiento que indique y ordene las acciones a implementar para que se subsanen las infracciones y se puedan levantar las medidas indicadas.

Las medidas de cierre temporal, paralización o prohibición están reservadas a circunstancias específicas, debido a que representan una injerencia directa en la producción de determinada unidad económica. Lo que hace la norma es colocar en una balanza la libertad para ejercer labores de determinada entidad o empresa que tenga a su cargo trabajadores con la preservación de la integridad de la persona en el trabajo, donde evidentemente prevalece la segunda.

Al respecto de la paralización o prohibición de labores el numeral 21.1 del RLGIT refiere que, para que se lleve a cabo una orden de paralización de labores exista un riesgo y que este tenga una alta probabilidad de materializarse. Se pueden paralizar o prohibir labores de determinados procesos productivos, acorde con aquellos que se encuentren comprometidos y los trabajadores en situación de riesgo.

Las medidas de requerimiento en general no son recurribles, sin embargo, la medida de paralización o prohibición, conforme el artículo 21 numeral 6 del RGIT, son impugnables.

Ahora bien, la medida de cierre temporal conforme el artículo 21-A numeral 1, se ejecuta cuando se ha producido un accidente de trabajo mortal, debe de corroborarse que dicho accidente se hubiere producido por una inadvertencia de las normas de seguridad en el trabajo.

Ninguna de estas medidas puede extenderse más allá de lo que dure la fiscalización, es decir se encuentran limitadas en tiempo por el plazo máximo atribuido a una orden de inspección, que es de 30 días, prorrogables hasta por el mismo plazo.

2.2.5. El deber de colaboración

La aplicación de las amplias facultades que ostentan los inspectores de trabajo no podría llevarse a cabo sin el deber de colaboración. El deber de colaboración es la obligación que tiene el administrado de realizar una actividad, o evitar realizarla, a fin de que el inspector pueda llevar a cabo las acciones y potestades para las cuales está legalmente investido, y poder obtener la información suficiente a fin de corroborar el cumplimiento de una obligación legal. En tanto, la observación no satisface por sí misma la necesidad que implica inspeccionar y corroborar conductas:

Por el contrario, necesita que se le facilite información o se le permita acceder a ella. Por ello, jurídicamente lo más característico de la inspección, que expresa como pocas actividades la supremacía e *imperium* de la Administración, es que se basa y se manifiesta en imponer deberes, de modo que no puede considerarse que sea en su totalidad pura actividad material o técnica de la Administración. (Rebollo Puig, 2013)

El deber de colaboración dota de sentido gran parte de un proceso de fiscalización, donde su omisión genera en sí mismo la constitución de una infracción administrativa. Este tipo de infracciones tiene una existencia transversal a todas las materias fiscalizables.

Ahora bien, el deber de colaboración se materializa de acuerdo al tipo de potestad que se ejerza, conforme desarrollamos en los numerales anteriores. Cuando la potestad es de tipo conformatoria el inspeccionado tiene la obligación de tolerar la actividad inspectiva, “de modo que el administrado tiene sólo que dejar hacer, soportar; si acaso, como dicen algunas normas, facilitar esa acción de la inspección” (Rebollo Puig, 2013). Por ejemplo, es el caso de aquellas actuaciones inspectivas que implican visitas al centro de labores, donde el inspector ejecuta y el administrado brinda la facilidad y evita dificultar el acceso. Así mismo, cuando la potestad es ordenatoria, se genera un deber de actuar, en este caso tenemos la asistencia a comparecencias, suministro de información, medidas de requerimiento etc.

Gráfico 5: El deber de colaboración según la LGIT art. 9

Deber de colaboración	
Están obligados:	<ul style="list-style-type: none"> Los participantes, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral. Quienes representen a los sujetos inspeccionados deberán acreditar tal condición si las actuaciones no se realizan directamente con ellos Toda persona, natural o jurídica
En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán:	<ul style="list-style-type: none"> Atenderlos debidamente, prestándoles las facilidades para el cumplimiento de su trabajo, Acreditar su identidad y la de las personas que se encuentren en los centros o lugares de trabajo, Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas Declarar sobre cuestiones que tengan relación con las comprobaciones inspectoras Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.
Requisitos para que se dé la obligación	<ul style="list-style-type: none"> Que se deduzcan de sus relaciones con los sujetos sometidos a la acción inspectiva. Que sea requerido para ello de manera formal Que sea información con relevancia en las actuaciones inspectivas

Elaboración propia

2.3. La Potestad Sancionadora en Materia Laboral

La potestad sancionadora de la Administración Pública, conforme DANÓS ORDOÑES (1995) “se justifica principalmente en razones pragmáticas, puesto que es menester reconocer a la administración facultades coercitivas en orden a cautelar el cumplimiento de las normas legales”(Danós Ordoñez, 1995, p. 150). En tanto, mediante la potestad sancionadora se busca proteger el interés público, cautelando el orden jurídico de aquellas normas que no se encuentran inmersas en el ordenamiento penal, que es reservado como última ratio (Gómez Apac et al., 2010, p. 136). Así mismo:

En ejercicio de dicha potestad, la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga y, en su caso, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados. (Cano Campos, 1995)

En tanto, la potestad sancionadora administrativa se desprende desde Ius Puniendi del Estado, configurándose como la facultad de la administración de imponer una sanción ante la detección de incumplimiento de la normativa, en este caso laboral. “La potestad sancionadora tiene como fundamento asegurar el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos y el respeto al orden público en el desarrollo de sus actividades.”(Gómez Apac et al., 2010, p. 135).

Las infracciones, son aquellas conductas que vulneran o incumplen los mandatos normativos, dichas conductas deben estar tipificadas para ser sometidas a un procedimiento sancionador, en el caso que nos atañe dichas conductas se encuentran en el RLGIT, donde se señalan todas aquellas acciones que son consideradas infracciones, las cuales, como vimos en los numerales antecedentes, se detectan mediante un procedimiento de inspección, que culmina detallando las actividades inspectivas llevadas a cabo y las conductas que encajan en los tipos señalados en el RLGIT en un acta de inspección.

Las sanciones se imponen previo procedimiento administrativo, sujeto a una serie de garantías consignadas en la LPAG. “La sanción es una decisión de la Administración Pública que afecta la esfera jurídica- en particular, la patrimonial- de las personas naturales o jurídicas que violan el ordenamiento jurídico.”(Gómez Apac et al., 2010, p. 136)

El cumplimiento de las normas suele ser más costoso para quienes están obligados a cumplirlas. Un ejemplo, dentro de la materia que venimos tratando, es el pago de beneficios sociales, mantener un trabajador en la informalidad suele ser menos costoso, acarrea menos obligaciones, al igual que obviar las medidas de seguridad en una construcción, es más barato no hacerlo, por lo que, es común intentar evitar estos costos adicionales incumpliendo las obligaciones. La potestad de imponer una sanción ante un incumplimiento se constituye como una manera de asegurar el cumplimiento de las normas.

Ante la existencia de una posible sanción ante el incumplimiento, la vulneración de normas se vuelve más costosa, donde el sujeto sometido a la decisión debe sopesar el incumplir, y ahorrarse los costos relacionados a las obligaciones que conllevan, con la posibilidad de que se le imponga una sanción que pueda resultar más costosa. Esto está íntimamente relacionado con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que desarrollaremos más adelante.

Con respecto a los fines de la imposición de la sanción se entiende que son dos complementarios consistentes en fines represivos y preventivo o disuasivo. Ya que, reprime o corrige las conductas desviadas del equilibrio social que procuran las normas castigando el incumplimiento y además busca prevenir el futuro incumplimiento. (Gómez Apac et al., 2010, p. 136) (Mori Torres, 2020, p. 386)

2.3.1. Procedimiento administrativo sancionador laboral

Como mencionamos, la imposición de una sanción requiere de un procedimiento previo que determine el incumplimiento, el titular siempre es la autoridad administrativa, en este caso la SUNAFIL, en este punto es necesario destacar que, cualquiera sea la forma de inicio de la actividad de inspección, la titularidad seguirá siendo de la autoridad administrativa, en tanto el denunciante no es parte ni del procedimiento inspectivo ni del procedimiento sancionador. En tanto, como desarrollaremos con mayor profundidad más adelante, la autoridad administrativa no dirime entre una problemática entre dos partes, como lo sería un procedimiento trilateral, sino que su fin es la preservación del cumplimiento del ordenamiento jurídico, un fin público.

En tanto, “en la vida real se presentan situaciones en las que el denunciante es a su vez el perjudicado o agraviado con la conducta contraria al ordenamiento legal y que en consecuencia puede tener un interés directo (...)” (Danós Ordóñez, 2019, p. 34), por lo que, conforme DANÓS ORDÓÑEZ (2019) otorgarle determinadas potestades a el denunciante

como agraviado o perjudicado dependerá de las normas especiales. En el caso de la Sunafil el procedimiento no otorga estas facultades al denunciante.

Para dar pase al inicio del procedimiento administrativo debe haberse detectado el cometimiento de una infracción y durante el procedimiento se determinará si merece, o no, la imposición de una sanción administrativa.

El procedimiento sancionador tiene dos fases; la instructiva, que la llevan a cabo las Sub-Intendencia de Fiscalización e Instrucción y la sancionadora que lleva a cabo la Sub-Intendencia de Sanción, la apelación se resuelve en Intendencia y finalmente mediante recurso de revisión el TFL es la máxima instancia administrativa laboral. Procederemos a describir de forma breve el contenido de estas fases, sin el ánimo de ahondar en las mismas.

2.3.1.1. El acta de infracción laboral

En principio, es necesaria la existencia de un acta de inspección que recomiende el inicio de procedimiento sancionador, esta decisión depende del inspector de trabajo, quien, bajo las facultades atribuidas por ley, y su independencia funcional, será quien determine si se evidencia un incumplimiento de la norma y lo plasme en el acta de infracción.

De esta manera la regulación contempla no solo opciones de sanción, “En consecuencia, se le otorga a la Administración la posibilidad de no imponer una sanción pese a que concurren hechos recogidos como punibles, tomando como criterio de valoración la razonabilidad o la conveniencia del caso.”(Fernández Orrico, 2008, p. 140) En tanto, es facultad del inspector requerir la subsanación de alguna infracción, hacer una advertencia o finalmente proponer iniciar el procedimiento sancionador. Las normas sobre Inspección de trabajo no exigen el inicio obligatorio de procedimiento administrativo sancionador “no establece criterios obligatorios, sino optativos, que se desdoblán en la propuesta de sanciones o en la formulación de advertencias o requerimientos.”(Fernández Orrico, 2008, p. 141)

En tanto, como refiere TOYAMA Y EGUIGUREN (2018), el acta de infracción es un documento público elaborado por el inspector la cual se emite dando fin a la fiscalización. El acta de infracción que contiene los requisitos de ley cuenta con presunción de veracidad. “La decisión de incoar un procedimiento administrativo con el objeto de determinar las responsabilidades de un administrado, habitualmente se encuentre fundamentada, junto con otros medios probatorios, en un acta de inspección.”(Tirado Barrera, 2021, p. 50). El acta de

infracción conforme la Directiva N° 001-2020 SUNAFIL/INII, (2021) debe contener los hechos y las infracciones donde se subsumen, señalando su tipificación, las normas vulneradas, que señalan la responsabilidad, fundamentando de forma fáctica y jurídica el cometimiento de dichas infracciones, la sanción propuesta, así como señalar expresamente los criterios para graduar y cuantificar, debido a que, en el acta se señala el monto de propuesta de la multa.

Como vemos el acta de infracción es un documento de suma importancia en el procedimiento sancionador porque determinará, desde el inicio, cuál será la sanción a imponerse y la infracción que se persigue.

2.3.1.2. La fase instructiva

La Sub-Intendencia de Fiscalización e Instrucción es la autoridad instructora cuyas acciones abarcan desde la recepción y registro del acta de infracción hasta la emisión del informe final de instrucción.

Una vez recepcionada el acta de infracción se genera un expediente sancionador y se procede con la evaluación del acta, pudiendo emitir dos actos; el archivo o la imputación de cargos, dando inicio al procedimiento sancionador. El acta de infracción debe de cumplir con los requisitos señalados en el artículo 54 del RLGIT, que indica las partes del acta de infracción, donde destacan que debe de contener los medios de investigación, los hechos comprobados, las infracciones con los preceptos vulnerados, la sanción, cuantificación y graduación, señalando además la responsabilidad del administrado, todo ello debidamente sustentado.

Por lo que, la autoridad instructora procede a revisar el acta y en caso de que los requisitos se incumplan tiene la facultad de requerir la subsanación, si fuera posible. Caso contrario, debe archivarla. Aquí cabe el cuestionamiento de si la autoridad instructora realmente tiene la potestad de decidir, o no, dar inicio al procedimiento sancionador. En tanto, la ley limita esta potestad a la comprobación de determinados requisitos, por lo que se entiende que siempre que el acta tenga todas sus partes debe de iniciarse el procedimiento sancionador, bajo los parámetros fijados en el acta, donde se entiende que intervino un especialista en la materia, el inspector de trabajo, por lo que no cabe la posibilidad de hacer un examen de fondo, porque la ley no habilita a la autoridad instructora a hacerlo antes del inicio del procedimiento sancionador.

La imputación de cargos recoge lo mencionado en el acta de infracción, es por ello que al momento de su notificación se remite también el acta de infracción. Así mismo, se otorga un plazo para la presentación de descargos del administrado. Aquí la autoridad instructora procede a realizar un análisis de los descargos y los contrasta con el acta, así mismo, es la oportunidad para revisar si existen supuestos de reducción de la multa, para emitir su informe final de instrucción o el archivamiento del procedimiento. Conforme la Directiva N°001-2017-SUNAFIL/INII, en el informe final de instrucción se aplica el principio de razonabilidad para realizar la propuesta de sanción.

2.3.1.3. La fase sancionatoria

La fase sancionatoria se inicia con la notificación del informe final de instrucción al administrado, quien contará con un nuevo plazo para la presentación de descargos, acerca del contenido del informe final de instrucción que, además de trasladar el contenido del acta, respecto de los hechos verificados, debe haber realizado una evaluación de los descargos presentados.

Conforme la Directiva N°001-2017-SUNAFIL/INII, la autoridad sancionadora es quien gradúa de forma definitiva la sanción a imponerse, ya que la propuesta efectuada en el informe final de instrucción no es vinculante. Sin embargo, cuando se propone el archivo carece de sentido reformar la decisión en tanto, “podríamos concluir que el informe de instrucción que determine la no existencia de infracción si debería ser vinculante para la autoridad resolutora.”(Danós Ordóñez, 2019, p. 39)

En tanto, la fase sancionatoria culmina con la emisión de una resolución con la imposición de sanción o declarando no ha lugar. Conforme indica DANÓS ORDÓÑEZ (2019) el procedimiento puede culminar de dos formas, una anormal, por la declaración de caducidad, sin un pronunciamiento y otra normal la cual detalla:

Cuando el procedimiento concluye con una resolución: i) ya sea cuando se absuelve al procesado, ii) se determina que se ha cometido una infracción y por tanto se le aplica una sanción, o iii) se declara la prescripción de la potestad para sancionar, o iv) que se ha producido alguna de las causales de eximentes de la responsabilidad por infracciones contempladas en el numeral 1) del artículo 255° de la LPAG. (Danós Ordóñez, 2019, p. 139)

Ahora bien, contra la resolución de primera instancia procede recurso de reconsideración y de apelación. La apelación resuelta en segunda instancia, ante tal decisión únicamente procede recurso de revisión, que es aquel por el que las resoluciones emitidas en segunda instancia pueden ser evaluadas por el Tribunal de Fiscalización Laboral que da fin a la instancia administrativa. A esta instancia únicamente pueden llegar las infracciones muy graves.

2.3.2. Respetto de la graduación

De acuerdo con SÁNCHEZ - TERÁN (2007) la graduación de la sanción es aquella “mediante la cual, siguiendo pautas legales denominadas “criterios de graduación” procede a clasificar la infracción y la consiguiente sanción, en el grado mínimo, medio o máximo que corresponda, motivadamente, teniendo en cuenta las circunstancias específicas concurrentes”(Sánchez - Terán Hernández, 2007)

Conforme la LGIT, en su artículo 38, los criterios de graduación en el caso de infracciones laborales son tres: la gravedad de la falta, el número de trabajadores y el tipo de empresa.

La gravedad de la falta es asignada desde la tipificación, siendo un parámetro previamente normado, donde, desde la ubicación de la conducta infractora en un tipo ya se sabe cuál sería su gravedad. En tanto, es el legislador el que hace la valoración sobre qué conductas considera leves, graves o muy graves.

Gráfico 6: Criterios de graduación por gravedad de la Infracciones Administrativas Laborales

Infracciones administrativas		
Constituyen infracciones administrativas en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social, los incumplimientos de las obligaciones contenidas en las leyes de la materia y convenios colectivos, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, previstas y sancionadas conforme a Ley.		
Las infracciones se califican como leves, graves y muy graves	En atención a: - La naturaleza del derecho afectado - Deber infringido	
Leves	Graves	Muy graves
Cuando los incumplimientos afecten a obligaciones meramente formales	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.	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

*Fuente: Artículo 31 de la LGIT
Elaboración propia*

El número de trabajadores no se refiere a la totalidad que posea el administrado, sino a aquellos que han sido afectados con el incumplimiento, aunque existen determinadas materias que señalan expresamente que debe considerarse como trabajadores afectados a la totalidad.

El criterio de tipo de empresa responde al razonamiento de aplicar las sanciones en función de cuán costoso resultaría para el administrado cometer determinada falta. Siendo que, si se aplicara un mismo rango a todos los tipos de empresa resultaría que para algunos la sanción impuesta podría significar su extinción y para otras resultar menos costosa que el incumplimiento.

Como vemos, la finalidad de la existencia de criterios de graduación es que la sanción cumpla sus fines de forma idónea, es decir que el castigo sea lo suficientemente alto como para reprimir y condicionar la conducta haciendo que se prefiera el cumplimiento de la norma, sin que signifique una sanción desmesurada que comprometa la propia existencia de la empresa.

La graduación es un acto que se lleva a cabo desde la emisión del acta de infracción, puesto que uno de los requisitos formales del acta es que se señale cuál sería la sanción a imponerse. Posteriormente, conforme las normas que regulan el procedimiento, la autoridad instructora puede reexaminar esta graduación y proponer la sanción, donde finalmente la autoridad sancionadora efectúa la graduación final al momento de emitir una resolución.

Tal como desarrollamos en los títulos precedentes, la imposición de una sanción está sujeta el procedimiento correspondiente que se debe regir acorde con una serie de principios reconocidos en la LPAG. “Si bien todos los principios son importantes para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, para la graduación de la sanción, los principios de razonabilidad y proporcionalidad son determinantes, pues tienen una relevancia particular.”(Gómez Apac et al., 2010, p. 136)

BARROSO (1998) citado por SANTY (2017) refiere “El principio de razonabilidad es un parámetro de valoración de los actos del poder público para verificar si éstos están de acuerdo con el valor superior inherente a todo el ordenamiento jurídico: la justicia” (Santy Cabrera, 2017, p. 290). Sin embargo, el concepto de justicia termina siendo demasiado abstracto para una aplicación uniforme, donde en la búsqueda de predictibilidad es necesario determinar ciertos parámetros que de seguridad al administrado al someterse a un procedimiento que tenga determinadas garantías.

En tanto, la LPAG indica que el principio de razonabilidad implica que la sanción no resulte más ventajosa que el incumplimiento, “en el Derecho administrativo peruano ocurre algo similar, habida cuenta de que allí se habla de razonabilidad y no de proporcionalidad- como expuse al principio-. Se trata de un lugar en donde, con buen criterio, la ley 27444 otorga, en su artículo 4, la idea de que la proporcionalidad es uno de los componentes del concepto de razonabilidad.”(Coviello, 2011, p. 148).

De esta manera, dentro del principio de razonabilidad la LPAG refiere que la sanción además debe de ser proporcional y considera el beneficio, la probabilidad de detección, la gravedad del daño, el perjuicio económico causado, la reincidencia, la intencionalidad y las circunstancias como criterios que pueden determinar la proporcionalidad de la sanción aplicada.

Ahora bien, con respecto al principio de Proporcionalidad, MORENA DEL RIO (2020) considera al principio de proporcionalidad como parte del principio de razonabilidad “La proporcionalidad consiste en exigir un razonable equilibrio entre las ventajas obtenidas y los perjuicios ocasionados con la medida legislativa”(Morena del Rio, 2020, p. 283). En la misma línea COVIELLO (2011) indica “La aplicación del principio implica determinar si la medida sancionada por el legislador sea apropiada y necesaria para alcanzar el objetivo perseguido”(Coviello, 2011, p. 145)

En tanto, cabe cuestionarse dónde queda el espacio para aplicar la razonabilidad cuando la graduación trata de un ejercicio único e incluso mecánico, cuestión en la que intentaremos ahondar posteriormente.

CAPÍTULO III

3. MARCO METODOLÓGICO

3.1. Enfoque

El enfoque de la tesis es cualitativo, debido a que se va a realizar un análisis de conceptos e interpretaciones normativas, jurisprudenciales y doctrinarias. Así mismo, la presente investigación no hace uso de datos numéricos.

3.2. Nivel

El nivel de la presente tesis es descriptivo, en vista que pretende desarrollar y analizar información relevante en torno al problema e hipótesis planteada en el capítulo I.

3.3. Método

Se utilizará un método no experimental.

3.4. Técnicas

- i. Mediante la técnica de observación documental se realizará consulta de material bibliográfico especializado y relevante.
- ii. Revisión de los pronunciamientos relevantes del Tribunal de Fiscalización Laboral sobre Infracciones a la Labor Inspectiva.
- iii. Revisión y análisis de la normativa de la materia consistente en La Ley General de Inspección del Trabajo Ley 28806, el Decreto Supremo N° 019-2006-TR Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo y las directivas, lineamientos y pronunciamientos de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

3.5. Instrumentos

Se utilizó el gestor bibliográfico Mendeley, para organizar bibliografía, normas y jurisprudencia.

CAPÍTULO IV

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. ¿Protección laboral o administrativa?

Llegado a este punto, resulta obvio indicar que estamos dentro de un procedimiento netamente administrativo, que lo que hace es vigilar normas de orden laboral, en tanto el cumplimiento de los parámetros fijados mediante la regulación laboral es el objeto de la fiscalización. Sin embargo, existe una confusión respecto de la atribución de las garantías propias del derecho laboral al procedimiento administrativo, que si bien es cierto versa sobre temas laborales no debiera interferir con las garantías que se le reconocen al administrado en el marco de tanto la fiscalización administrativa y el procedimiento sancionador.

En tanto, como vimos en el capítulo anterior la existencia de regulación en el mercado laboral evita que se genere una desventaja en la posición de negociación del trabajador, reconociendo derechos y estándares mínimos, más no significa que el trabajador ostente alguna prerrogativa dentro de la inspección laboral. De esta forma, la fiscalización laboral no debe ser vista como un medio para conseguir la atención de intereses laborales particulares⁹.

En la fiscalización laboral y en el PAS en materia de inspección de trabajo los denunciantes no son parte del procedimiento, porque este siempre se inicia de oficio, así también no siempre el papel de denunciante recae sobre el afectado. He allí otra clave para establecer esta diferenciación, ya que, el procedimiento surge como garante del interés público, no particular, por lo que la SUNAFIL, debe desempeñar sus funciones de forma imparcial respetando las garantías reconocidas al administrado en el PAS. Sabemos que el “debería ser”

⁹ Por ejemplo, podemos analizar una situación particular: el pago de beneficios laborales. Llevar a cabo una inspección de trabajo no es el medio adecuado para obtener el pago de beneficios laborales, debido a que, como se desarrolló anteriormente, la finalidad de la fiscalización parte de un interés público por hacer prevalecer estándares laborales, en tanto al fiscalizar la omisión de pago de beneficios laborales lo que se busca es verificar si el sujeto inspeccionado está dando cumplimiento de forma a la norma, que otorga esos derechos al trabajador y exige el cumplimiento de una obligación por parte del empleador, sin embargo la SUNAFIL no podrá exigir el pago de los beneficios directamente, es decir puede requerir el pago en una medida de requerimiento, y puede imponer una multa en caso se haya detectado un efectivo incumplimiento pero no tiene la facultad de ordenar el pago. Muchas veces la medida de requerimiento resulta efectiva y satisface el interés del trabajador afectado, en el que concurren los papeles de denunciante y agraviado, sin llegar a un procedimiento sancionador. Sin embargo, en caso de incumplimiento con la multa no se va a satisfacer el interés particular a quien se le adeudan los beneficios laborales, esta persona tendrá que accionar judicialmente para solicitar el pago.

dista ampliamente de la realidad, dando pase a la instrumentalización de las entidades administrativas, que pasan a cumplir demandas sociales.

Ahora bien, el título de este título no parte de una suposición de unión del derecho laboral con el administrativo, sino que, se centra en que las regulaciones de tipo administrativo y laboral van a ser utilizadas y aplicadas tanto en la fiscalización laboral como en el PAS, lo que, como se ha explicado en párrafos anteriores, puede llevar a una confusión respecto de la finalidad de la inspección laboral, al relacionarla con la justificación de la existencia de regulación laboral, que no es lo mismo.

En tanto la OIT también ha efectuado comunicaciones donde establece una necesidad de diferenciar la inspección del trabajo frente a la administración de justicia laboral donde refiere:

“Ambos son servicios públicos que comparten el objetivo de la aplicación de la legislación laboral, pero son instituciones separadas que tienen diferentes mandatos para alcanzar metas complementarias. La Administración de Justicia Laboral está especializada en legislación laboral y su función es resolver las disputas individuales y colectivas.”(Organización Internacional del Trabajo - OIT, 2011)

Así mismo, menciona que hay países donde la conciliación y mediación laboral se ejecuta por departamentos con dicha especialidad parte de la administración, indicando que ello es preferible y recomendable a fin de mantener la credibilidad de la inspección laboral.(Organización Internacional del Trabajo - OIT, 2011)

Como podemos destacar, el estándar internacional exige que la entidad encargada de la administración de justicia laboral esté separada de la entidad que realice inspección laboral, debido a que, si bien comparten un objetivo en común, hacer valer la normativa laboral, ambos se abocan a distintas finalidades, donde intentar satisfacer por intermedio de una sola entidad ambas generan una distorsión, particularmente a el ciudadano. En tanto, la administración de justicia únicamente actuará a pedido de parte de una persona que reúna las características procesales para accionar. Mientras que la inspección de trabajo siempre actúa de oficio porque satisface una finalidad pública de cumplimiento general de lo normado.

Centrándonos en las infracciones a la labor inspectiva el “distanciamiento” se acrecienta, debido a que los otros tipos de infracciones versan sobre el incumplimiento a un deber

reconocido en la regulación laboral, y puede haber trabajadores directamente afectados, donde se verifica que efectivamente no se está respetando algún derecho laboral, mientras que las infracciones a la labor inspectiva versan sobre el incumplimiento del deber de colaboración, que no es propio de la inspección laboral, sino que acude a la potestad de fiscalización en general.

Gráfico 7: Diferenciación del origen de los tipos de infracciones administrativo – laborales



Elaboración propia.

En tanto, si bien la existencia de infracciones a la labor inspectiva refuerza las facultades de los inspectores de trabajo, debido a que la no cooperación tendrá un costo, no hay aplicación directa de la verificación de cumplimiento de normas laborales.

Por lo que, una inspección de trabajo que únicamente imponga una multa por infracción a la labor inspectiva, sin pronunciarse sobre las materias que conforman la orden de inspección, en primer lugar no cumple con la finalidad de la fiscalización, porque no se ha llevado a cabo una comprobación de los deberes que se ordenó fiscalizar, y en segundo lugar, únicamente está cautelando un deber que se genera íntegramente de la relación que existe entre el administrado y el Estado, representado por la SUNAFIL, en el contexto de fiscalización laboral, más no de un deber que se desprenda de la regulación en materia laboral.

4.1.1. Momento de su configuración

A diferencia de las otras infracciones, distintas a la infracción a la labor inspectiva, que son resultado de la verificación del incumplimiento de una obligación reconocida en las normas

laborales, las infracciones a la labor inspectiva son resultantes de un procedimiento de fiscalización donde se ha presentado un obstáculo para llevarse a cabo, generado por una omisión al deber de colaboración.

En tanto, aquí viene una gran diferencia con los demás tipos de infracciones, que las infracciones a la labor inspectiva se generan dentro de la fiscalización, mientras que otros incumplimientos tienen un origen anterior solo que durante la inspección se detecta el incumplimiento.

Podemos identificar, en este punto que las infracciones a la labor inspectiva, van a provenir de una fiscalización que no ha cumplido con su finalidad, que es llevar a cabo la vigilancia de las normas laborales. Sin embargo, también existe la posibilidad de sugerir en el acta de infracción a la par de una sanción por incumplimiento de la normativa laboral, una infracción a la labor inspectiva, en este caso se configura un entorpecimiento en la fiscalización. A nuestro criterio, si la acción que lleve a cabo el sujeto inspeccionado no genera demora o impida la ejecución de la inspección, no se podría configurar una infracción a la labor inspectiva debido a que no había ningún daño generado.

4.1.2. ¿Quién es el afectado?

Ahora bien, consideramos que las infracciones a la labor inspectiva vulneran directamente el deber de colaboración, lo que está tutelando es el poder de la administración para llevar a cabo la fiscalización administrativa. Como se ha mencionado en el marco teórico, la existencia de este tipo de infracciones se justifica en dotar de herramientas a la administración para poder vigilar el cumplimiento de las normas. En tanto, la existencia de este tipo de infracciones coacciona la acción del administrado imponiendo la obligación de colaborar, donde existe la posibilidad de ser sancionados en caso no lo hagan.

Se puede decir que, la existencia de la infracción a la labor inspectiva refuerza las potestades otorgadas a los inspectores de trabajo para llevar a cabo la fiscalización. En la misma línea, al emitir una medida de requerimiento o un requerimiento de información, en la parte final de los documentos se consigna que la omisión en el cumplimiento acarrea una sanción administrativa, en tanto hace, como mencionamos, más costoso el no colaborar con la inspección.

Así mismo, cabe recalcar que no solo se cautelan las facultades o la potestad de fiscalización en general, sino hacerlo de una manera idónea. En tanto, no solo se castiga el frustrar una inspección sino demorarla, trabarla u obstaculizarla. Por lo que, no solo es importante llevar a cabo la inspección sino la forma, procurando que esta transcurra de forma idónea.

En el procedimiento para determinar la imposición de una sanción por infracción a la labor inspectiva se señala a los trabajadores afectados con la demora o impedimento en la ejecución de la fiscalización, traducido en la demora para la restauración de una situación donde se incumplen normas de protección laboral, ello solo en caso de que exista efectivamente una vulneración. Sin embargo, no están afectados directamente, porque no se castiga la vulneración a un derecho laboral sino la omisión del deber de colaboración.

Determinar quién es el afectado repercute directamente en la graduación de las sanciones. Partiremos señalando que en las infracciones a la labor inspectiva se afectan las potestades de inspector de trabajo y se castiga la omisión al deber de colaboración, el afectado directo, sin duda es la potestad de fiscalización.

Ahora bien, la graduación nos exige determinar un número de trabajadores afectados, como señalamos anteriormente se puede decir que son afectados de forma indirecta. Es en este punto donde vemos la primera falencia en relación con la graduación de sanciones, que específicamente en este tipo de sanciones no tiene mucho sentido aplicar un criterio de número de trabajadores afectados de manera general a todas las infracciones a la labor inspectiva.

4.2. Omisión al Deber de Cooperación: Infracción a la Labor Inspectiva

Las infracciones a la labor inspectiva se materializan durante la fiscalización, cuando el sujeto inspeccionado incumple con su deber de colaboración, impidiendo o retrasando la ejecución de las actuaciones inspectivas. Es decir, impide, entorpece o genera un retraso en el despliegue las facultades del inspector de trabajo ocasionando un perjuicio contra la facultad de fiscalización del Estado.

En el RLGIT se encuentran tipificadas las conductas que configuran infracción a la labor inspectiva. Cuando un inspector de trabajo genera un acta de infracción esta debe contener la tipificación de la infracción detectada con la descripción de la conducta en particular que se enmarca en la misma.

Ahora bien, conforme el RLGIT, se cuenta con 3 conductas que se tipifican como graves y 14 conductas que se tipifican como muy graves. En tanto, no existe, para nuestro ordenamiento, infracciones a la labor inspectiva consideradas leves.

A continuación, procederemos al análisis de cada infracción a la labor inspectiva tipificada en el RLGIT, desarrollando los elementos del tipo administrativo, aunado al análisis de jurisprudencia del TFL, sobre circunstancias que se presentan en torno a la configuración de las mencionadas infracciones, haciendo énfasis en la graduación y determinación de la sanción.

4.2.1. De las infracciones graves a la labor inspectiva

Como podemos hallar en el RLGIT las tres infracciones a la labor inspectiva tipificadas pueden darse en la afectación de cualquier infracción administrativa.

Gráfico 8: Infracciones graves a la labor inspectiva

Infracciones a la Labor Inspectiva		
Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. (Artículo 36, LGIT)		
Gravedad	Conducta	Actuación inspectiva
Infracciones graves (artículo 45 RLGIT)	45.1 Los incumplimientos al deber de colaboración con los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo y los auxiliares de inspección regulado por el artículo 9 de la Ley, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves	En cualquier actuación inspectiva
	45.2 Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.	En cualquier actuación inspectiva
	45.3 El retiro de carteles del centro de trabajo o la obstrucción de la publicidad de listas que permitan conocer al público sobre la condición de infractor del sujeto inspeccionado.	En cualquier actuación inspectiva

*Fuente LGIT y RLGIT
Elaboración propia*

Las infracciones a la labor inspectiva conforme el artículo 31 de la LGIT se catalogan como graves. Así mismo, al ser infracciones graves no pueden ser sometidas a recurso de revisión por el TFL.

4.2.1.1. Respeto de la infracción grave tipificada en el numeral 45.1 del RLGIT

45.1 Los incumplimientos al deber de colaboración con los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo y los auxiliares de inspección regulado por el artículo 9 de la Ley, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.

En principio, la infracción castiga los incumplimientos al deber de colaboración, en específico de aquellas obligaciones contenidas en el artículo 9, así mismo, la aplicación de este tipo está condicionada que la misma conducta no este tipificada como muy grave.

Respecto del primer tipo, es importante citar las obligaciones del artículo 9 de la LGIT, que indica:

Gráfico 9: Obligaciones del deber de colaboración según el artículo 9 de la LGIT

En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán:	Atenderlos debidamente, prestándoles las facilidades para el cumplimiento de su trabajo,
	Acreditar su identidad y la de las personas que se encuentren en los centros o lugares de trabajo,
	Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas
	Declarar sobre cuestiones que tengan relación con las comprobaciones inspectoras
	Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.

Elaboración propia

Los deberes de acreditación de identidad y la facilitación de información se encuentran tipificados como muy graves en tanto dichas conductas no podrían ser tipificadas en el numeral 45.1.

Con respecto a brindar una atención debida, la inaplicación de este deber debe estar plasmada en algún documento inspectivo que determine que no se ha brindado alguna facilidad para el desarrollo de la inspección, esta facilidad no puede tratarse sobre el ingreso al centro de trabajo, debido a que ya está tipificada como muy grave, sino que debe tratarse de otras facilidades. El deber de colaboración viene de la mano con prestar facilidades para la realización de la inspección, es un deber genérico reflejado en todas las actividades que se lleven a cabo durante la fiscalización.

El deber de prestar declaración es más específico. Sin embargo, en este numeral ingresarían únicamente aquellas declaraciones que se pudieran tomar durante una visita inspectiva, o durante el desarrollo de la comparecencia, debido que la asistencia a comparecencia está tipificada como muy grave. Entendiendo que en visita inspectiva se refiere a la declaración de cualquier persona perteneciente al ámbito organizativo del inspeccionado. Mientras que, en la comparecencia involucra que una vez válidamente apersonado el representante no brinde las declaraciones pertinentes, tal como indica el numeral 7.14.1.7.

En tanto, podríamos concluir que la conducta tipificada en el numeral 45.1 es en exceso amplia, donde más que una conducta engloba un deber general. Podría decirse, incluso, que el artículo 45.1. define que es una infracción a la labor inspectiva.

4.2.1.2. Respeto de la infracción grave tipificada en el numeral 45.2 del RLGIT

45.2 Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.

En principio, encuadran en este tipo conductas de acción y además de omisión. Teniendo en cuenta que, las acciones omisivas en el procedimiento administrativo sancionador deben responder a una responsabilidad subjetiva, es decir que la omisión sea con dolo o culpa. Respecto de la segunda, debe existir un deber de diligencia sobre una acción específica del cual el administrado tenga conocimiento. En tanto, el error no es administrativamente sancionable.

Ahora bien, dichas acciones u omisiones deben de: perturbar, retrasar o impedir. Entendiendo que perturbar se refiere a algo que interrumpe el común desarrollo de las acciones inspectivas, generando un obstáculo. La acción de retrasar estaría referida a un obstáculo que genere la realización de las actuaciones inspectivas en un mayor tiempo al que se tenía previsto. Finalmente impedir se refiere a la acción u omisión que genera que las acciones de inspección no se lleven a cabo.

Podemos observar que perturbar y retrasar se refiere a una acción temporal, un obstáculo que en determinado momento es superado. Es una afectación en la inspección que genera un daño reflejado, respecto de la primera acción, en la inversión de esfuerzos adicionales para superar

el obstáculo; y respecto de la segunda, la necesidad de tiempo adicional para concretar la orden de inspección.

En tanto, la acción de impedir es un acto que genera un daño en el que se detienen las actuaciones inspectivas, este podría ser temporal o definitivo, el tipo no lo especifica. Esto será relevante más adelante. En caso sea temporal consistiría en un retraso, mientras que si es definitivo genera la frustración de una función del inspector. Entendiendo que ello no necesariamente frustra la orden de inspección.

Nuevamente nos encontramos ante un tipo en extremo amplio, donde cualquier conducta en contra del deber de colaboración generaría alguno los efectos anteriormente descritos. En tanto el artículo 45.2. podría ser una definición de cualquier infracción a la labor inspectiva. Volveremos sobre ello en el pronunciamiento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

4.2.1.3. Respecto de la infracción grave tipificada en el numeral 45.3 del RLGIT

45.3 El retiro de carteles del centro de trabajo o la obstrucción de la publicidad de listas que permitan conocer al público sobre la condición de infractor del sujeto inspeccionado.

Habiendo analizado los artículos precedentes, podemos afirmar que este numeral es la única infracción grave que tiene una acción concreta a ser considerada infracción. Consiste en llevar a cabo dos acciones: retirar u obstruir. Dichas acciones recaen sobre los carteles o la publicidad, ambos destinados a señalar, de forma pública, al inspeccionado como infractor.

Así mismo, es poco usado. Ello debido a que solo existen determinadas oportunidades en las que la administración se encuentra facultada a colocar carteles o publicidad, en especial en infracciones que tienen que ver con seguridad y salud en el trabajo. No vamos a profundizar sobre el presente.

4.2.2. De las infracciones muy graves a la labor inspectiva

Conforme el artículo 31 de la LGIT las infracciones muy graves son aquellas que sean especialmente trascendentes por la naturaleza de la obligación o afecten derechos especialmente protegidos. Ahora bien, las infracciones a la labor inspectiva, como desarrollamos, generalmente no afectan directamente a los trabajadores.

Es de entenderse que, el legislador tipifica la mayoría de las infracciones como muy graves al considerar que el deber de colaboración es trascendente. Sin embargo, esto no quita que existan conductas que generen consecuencias variadas determinando un daño mayor que otras o que incluso estén relacionadas directamente con la vulneración de derechos.

Para ello es necesario revisar cada uno de los tipos de infracciones muy graves, a fin de determinar su contenido y los problemas que surgen de su aplicación.

Gráfico 10: Infracciones muy graves a la labor inspectiva

Gravedad	Conducta	Actuación inspectiva
Infracciones muy graves (artículo 46 RLGIT)	46.1 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.	Visita inspectiva
	46.2 La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de acreditar su identidad o la identidad de las personas que se encuentran en los centros o lugares de trabajo ante los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares.	Visita inspectiva
	46.3 La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.	Visita inspectiva Requerimiento de información Comparecencia
	46.4 El impedimento de la obtención de muestras y registros cuando se notifique al sujeto inspeccionado o a su representante.	Visita inspectiva
	46.5 Obstaculizar la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.	Visita inspectiva Comparecencia
	46.6 El abandono o inasistencia a las diligencias inspectivas.	Visita inspectiva Comparecencia
	46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.	Medida de requerimiento
	46.8 No cumplir oportunamente con el requerimiento de las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores.	Medida de requerimiento
	46.9 No cumplir inmediatamente con la orden de paralización o prohibición de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales cuando concurra riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, o la reanudación de los trabajos o tareas sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización o prohibición	Medida inspectiva de paralización o prohibición

Infracción es muy grave (artículo 46 RLGIT)	46.10 La inasistencia del sujeto inspeccionado ante un requerimiento de comparecencia.	Comparecencia
	46.12 La coacción, amenaza o violencia ejercida sobre los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares	En cualquier actuación inspectiva
	46.13 Obstaculizar, por acción u omisión, la investigación de un accidente de trabajo mortal a cargo del inspector del trabajo.	En cualquier actuación inspectiva
	46.14 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.	Medida inspectiva de cierre temporal

*Fuente: Artículo 46 del RLGIT
Elaboración propia*

Como hemos señalado en gráfico precedente, las conductas, tipificadas como infracciones, pueden darse en la ejecución de determinada actuación inspectiva. Cabe destacar, como señalamos anteriormente, que únicamente nos vamos a avocar a desarrollar las infracciones que se cometen durante la ejecución de la inspección de trabajo, dejando fuera la infracción detallada en el 46.11.

Previo al análisis de las infracciones tipificadas como muy graves en el artículo 46 del RLGIT resulta necesario proponer una clasificación en función de su relación con la actuación inspectiva sobre la que recae y el momento en el que se produce, atendiendo a que las consecuencias serán distintas, por ende, la graduación de estas.

En tanto, tendríamos que existen infracciones que impiden el inicio de la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación, infracciones que se configuran durante la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación e infracciones derivadas del incumplimiento de medidas inspectivas de requerimiento.

Gráfico 11: Clasificación de las infracciones muy graves a la labor inspectiva en función de la actuación inspectiva sobre la que recae y el momento en el que lo hace

Clasificación	Infracciones
Infracciones que impiden el inicio de la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación	46.1 sobre la visita inspectiva 46.3. sobre el requerimiento de información 46.10 sobre la comparecencia
Infracciones que se configuran durante la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación	46.2. sobre la obligación de acreditar identidad 46.4. sobre el impedimento de tomar muestras o registros 46.5 sobre el impedimento de participación del

	<p>trabajador, sindicato o su representante</p> <p>46.6. sobre el abandono de diligencias</p> <p>46.12. sobre la coacción amenaza o violencia contra los inspectores de trabajo</p> <p>46.13. sobre la obstaculización de investigación en caso de accidente de trabajo mortal</p>
<p>Infracciones derivadas del incumplimiento de medidas inspectivas</p>	<p>46.7. sobre la medida de requerimiento en materia de NSL y SST</p> <p>46.8. sobre la medida de requerimiento de modificaciones de SST</p> <p>46.9 sobre el incumplimiento de la medida de paralización de labores o tareas</p> <p>46.14. sobre el incumplimiento de orden de cierre temporal en caso de accidente de trabajo mortal</p>

Elaboración propia.

4.2.2.1. Infracciones que se configuran al inicio de la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación

Las cuatro infracciones que procederemos a analizar a continuación son las más comunes, debido a que provienen de la falta de cooperación con la inspección al iniciar determinada actuación inspectiva de investigación. Son aquellas que versan sobre la posibilidad de llevar a cabo, o no, la actuación inspectiva de investigación.

Estos tres tipos los desarrollaremos de forma amplia, siendo aquellos que, mayores problemas representan, en lo que respecta a la graduación de las sanciones.

4.2.2.1.1. Respecto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.1. del RLGIT

46.1 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.

La primera infracción muy grave, tipificada en el artículo 46.1, se produce cuando el inspector intenta llevar a cabo una visita inspectiva, que es una actuación de investigación, cuya característica es la verificación presencial del inspector, a cualquier lugar donde se

ejecute una actividad laboral, es en esencia una comprobación in situ, a fin de observar la realidad de las condiciones laborales de quienes prestan servicios en el lugar verificado.

Su configuración, está referida a la acción de negar o impedir. La Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, versión 2, en el numeral 7.13.2.1. hace la diferenciación entre negar e impedir. Menciona que la negativa injustificada consiste en oponerse sin expresar motivo al ingreso del inspector de trabajo, o argumentando razones sin relación o inconsistentes mientras que el impedimento consiste en interponer obstáculos que ocasionan que el acceso del inspector de trabajo resulte difícil o riesgoso, no acudir al llamado de ingreso o no abrir las puertas al inspector está incluido en la acción de impedir. Cabe destacar que es necesario que esta negativa sea injustificada, es decir que pueden existir argumentos válidos para negar la entrada del inspector de trabajo.

En esta línea, se ha determinado que, contar con una política sobre control de ingreso y acceso no es justificación para impedir la entrada del inspector de trabajo, ello en virtud del artículo 5 inciso 1 de la LGIT que consigna la facultad de entrar libremente sin previo aviso en cualquier centro de trabajo, por lo que, las visitas de inspección de trabajo son en esencia inopinadas.¹⁰

Mediante Resolución de Sala plena N° 001-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 4 de febrero del 2022, se establecen criterios respecto de cuándo procede la sanción por obstrucción a la labor inspectiva ante el impedimento de ingreso al inspector a zonas específicas del centro laboral, en las que se considera que debe existir una capacitación o preparación especializada, existiendo la posibilidad de en ciertos casos negar el acceso al inspector de trabajo.

Tanto la negativa injustificada como el impedimento pueden recaer sobre; la entrada, que consiste en no dejar ingresar al inspector de trabajo o área, o la permanencia, es decir que se permitió la entrada, pero se procede al retiro del inspector o se dificulta su estadía.

Conforme el artículo 36 de la LGIT el impedimento puede ser directo o indirecto. Así mismo, en el numeral 7.13.2.4. establece un tiempo determinado de 10 minutos como máximo entre el momento en el que el inspector comunica su llegada y su ingreso al centro de trabajo. Finalmente, de las acciones efectuadas por el inspeccionado debe resultar el retraso u obstaculización de la orden de inspección.

¹⁰ Véase la Resolución N°511-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

Esta acción puede estar dirigida tanto a inspectores auxiliares, de trabajo o supervisores inspectores, así mismo, no solo se extiende al personal inspector sino también a peritos y técnicos designados de forma oficial. En tanto, es consecuente que para ello debe existir un documento que acredite la designación de quienes efectuarían un peritaje, para ello debe existir una justificación pertinente y que conduzca a alguna materia que se esté tratando en la inspección.

Esto finalmente nos lleva al último requisito para que se configure la infracción, que es que todo se desarrolle en el marco de la realización de una inspección. Mientras que el personal inspector o técnicos o peritos no tengan como objetivo realizar una inspección laboral si es factible negar o impedir su entrada. La orden de inspección es el documento que contiene el sujeto inspeccionado, el plazo y las materias de inspección, entre otros datos, siendo relevante que dicho documento guíe las actuaciones inspectivas llevadas a cabo.

Esta actuación inspectiva está diseñada para que el inspector corrobore la realidad de las condiciones de trabajo de quienes se encuentran prestando labores para el sujeto inspeccionado. En tanto, debe ser utilizada para la verificación de aquellas materias en las que esencialmente se requiera hacer un contraste de la realidad con lo que dicta la norma de forma visual, tales como las materias de SST, verificación de hechos o inscripción en planillas.

4.2.2.1.2. Respecto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.3. del RLGIT

46.3 La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.

La infracción muy grave, tipificada en el artículo 46.3, está relacionada con la actuación inspectiva de requerimiento de información, que, como vimos anteriormente, versa sobre facultad del inspector de trabajo de solicitar documentación que sea conducente a comprobar las materias que contiene la OI.

Para que se configure la infracción, en principio, debe existir un requerimiento de información o documentación. Dicha información debe ser necesaria para el desarrollo de la inspección, es decir que exista, sea conducente, razonable, relevante y necesaria. Así mismo, debe ser información que el inspector no pueda obtener por sus medios.

Respecto a que la información sea atendible, está relacionada con la razonabilidad en los pedidos de información. En tanto, conforme el numeral 7.8.2. de la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva, el inspector está facultado a solicitar la documentación en medios digitales. Sin embargo, ello no significa que el requerimiento de información deba cumplirse por fuera de lo razonable. Conforme la Resolución N° 184-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL declara fundado el recurso de revisión presentado por el sujeto inspeccionado, el cual cuestionaba la razonabilidad del pedido de información solicitado por el inspector de trabajo, quien exigió que se presente documentación impresa, aun cuando ello hubiera conllevado imprimir dos millares de papel, en tanto el sujeto inspeccionado cumplió con adjuntar lo solicitado en forma digital, ante lo cual la Intendencia Regional de Arequipa procedió a multar por infracción a la labor inspectiva tipificada en el artículo 46.3; el TFL determinó que el pedido del inspector y la imposición de la multa resultaba irrazonable, por tanto, el inspeccionado estaba en su derecho de no cumplir con el requerimiento.

Así mismo, en la ejecución de actividades inspectivas de investigación se debe tener en cuenta siempre el cumplimiento de la finalidad de la OI. Por lo que, conforme la Resolución de Sala Plena N° 012-2023-SUNAFIL/TFL, ante la falta de respuesta de un primer requerimiento de información por vías electrónicas es pertinente considerar llevar a cabo otras modalidades de actuación inspectiva, ello para evitar que se efectúen requerimientos consecutivos sin respuesta, donde es factible que existan indicios del desconocimiento del sujeto inspeccionado de los requerimientos efectuados. De esta manera debiera evitarse que los inspectores de trabajo concluyan OI sin verificar el fondo de las materias y únicamente multando por infracciones a la labor inspectiva, en tanto el TFL y las directivas de la materia que determinan la obligación del inspector de trabajo de agotar los medios de investigación. Como se puede ver en el caso de la Resolución N° 1031-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en la que uno de los cuestionamientos para declarar nula la resolución de primera instancia fueron los considerandos del no refrendo del supervisor inspector al acta de infracción respecto de la falta de agotamiento de acciones del inspector de trabajo a fin de lograr la verificación efectiva de las materias de la OI.

Ahora bien, debe existir una negativa a brindar la información o documentación. Una vez recibido el requerimiento de información se otorga un plazo para cumplirlo, conforme la Directiva que regula la función inspectiva el plazo mínimo es de 3 días, sin embargo, atendiendo al tipo de información solicitada o la cantidad es factible solicitar una ampliación

de plazo donde se valore otorgar un plazo razonable, teniendo en cuenta no avalar conductas dilatorias. Se entiende que, si el sujeto inspeccionado solicita razonablemente días adicionales no hay una negativa a proporcionar la información, sino que existe la voluntad de cumplir.¹¹

La negativa puede ser expresa, indicando un motivo irracional, o sin justificación válida. Como también puede provenir de no brindar la información, habiendo sido válidamente requerido. En tanto, omitir cumplir con el requerimiento de información de forma voluntaria también califica como una negativa, en la que se manifiesta abiertamente la falta de voluntad de cooperar con la inspección laboral.

4.2.2.1.3. Respecto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.10 del RLGIT

46.10 La inasistencia del sujeto inspeccionado ante un requerimiento de comparecencia.

El requerimiento de comparecencia tiene como finalidad citar al sujeto inspeccionado a las instalaciones de SUNAFIL a fin de que realice aclaraciones o precisiones en torno a las materias de inspección, así mismo, puede requerir que en el acto de comparecencia se presente información o documentación. Conforme la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, versión 2, el tiempo de espera máximo es de 10 minutos.

La acción que ocasiona que no se lleve a cabo una comparecencia es la inasistencia, distinto del abandono de la diligencia, que tiene su propia infracción. Así mismo, acudir a la comparecencia y no presentar la documentación requerida ocasiona la infracción tipificada en el 46.3.

Estando a la finalidad de la comparecencia es necesario que, quién asista, tenga la capacidad y conocimiento suficiente para brindar las aclaraciones u precisiones necesarias, en nombre de la empresa inspeccionada. Conforme el artículo 17 de la LGIT quien actúa como representante no puede evitar declarar sobre cualquier hecho o circunstancia sobre la que debería tener conocimiento el inspeccionado. Sin embargo, la directiva citada anteriormente indica que ello no genera la configuración del 46.10 sino que configura una infracción grave del 46.1.

¹¹ Véase la Resolución N° 226-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

El artículo 17 de la LGIT señala las características para tener capacidad para obrar ante la inspección de trabajo. Menciona que la representación de las empresas la tienen quienes ocupan órganos de representación o tengan conferido el poder sufriente para tal efecto. Corresponde al inspeccionado acreditarlo. Así mismo indica expresamente que se considera inasistencia cuando hay una intervención donde el representante no tiene poder suficiente o no acredita el mismo.

Conforme la citada directiva, en el numeral 7.14.2.2, el representante de una persona natural debe presentarse con su documento de identidad en original y basta una carta poder simple. Mientras que, las personas jurídicas, en caso de ser de derecho privado deben presentar las facultades vigentes que obren en la partida registral de SUNARP, y en caso de ser de derecho público presentar la resolución o documento público que le otorga las facultades, así mismo también admite otorgar una carta poder simple a fin de cumplir con la diligencia.

Conforme a lo señalado y el contenido de la Directiva que regula la actuación inspectiva existen las siguientes formas de que se configure la infracción de inasistencia a la comparecencia:

- a. No acudir al lugar que consigna el requerimiento de la comparecencia el día y hora pactado.
- b. Presentarse 10 minutos después de la hora señalada en el requerimiento de comparecencia.¹²
- c. Acude en representación una persona que no cuenta con poder de representación suficiente.¹³
- d. Acude en representación una persona que no acredita tener poder de representación suficiente.¹⁴

Sin embargo, no podemos decir que la infracción se configura inmediatamente, debido a que la referida directiva contempla la posibilidad de justificar la inasistencia a la comparecencia, en el plazo de dos días hábiles. Es el inspector de trabajo asignado a la orden de inspección quien determinará si dicha justificación es suficiente y válida, la motivación de su decisión se

¹² Señalado expresamente en el numeral 7.14.1.3.

¹³ Se da en los casos donde se presenta el poder, sin embargo, no incluye facultades de representación o es otorgado por una persona que no cuenta con poder de representación suficiente. Véase la Resolución N° 1064-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

¹⁴ Se da en los casos donde no se presenta poder alguno y no se pueden extraer los límites de la representación, o verificar si realmente tiene dicho poder.

plasma ya sea en el acta; cuando considere que dicha justificación no es válida, o el informe de actuaciones inspectivas; cuando considere que la justificación es legítima. La justificación debe ir más allá de simplemente indicar los motivos por los que no se pudo asistir a la comparecencia, es decir debe ir acompañada de los medios probatorios necesarios documentándolo¹⁵.

Así mismo, a diferencia de las infracciones analizadas previamente, la comparecencia requiere de la previsión de reservar un día y hora para asistir a una oficina pública de SUNAFIL, en tanto, existe un deber de tomar las medidas necesarias estando a la notificación previa y programación de la comparecencia. Esta posibilidad, lo ha entendido el desarrollo de pronunciamientos administrativos, es distinta entre personas naturales y personas jurídicas.

Cuando la persona natural o aquellas personas jurídicas que dependen únicamente de una persona, esta imposibilitada, por ejemplo, por temas de salud, es justificable su inasistencia, siempre y cuando no haya tenido tiempo suficiente para apoderar e instruir a otra persona, recordando que quien asista está en la obligación de absolver dudas y tener conocimiento de las circunstancias de los hechos.

Entre tanto, cuando se trata de una persona jurídica, los pronunciamientos administrativos se orientan a el criterio en el cual se debe tener la previsión suficiente para delegar a otra persona, parte del equipo, la asistencia a la comparecencia, atendiendo a previsibilidad del hecho y la estructura organizacional de la entidad¹⁶.

La infracción detallada en el 46.10, es una de las más desarrolladas en cuanto a regulación, debido a que contempla varios supuestos y no involucra un resultado más allá que el impedimento de llevar a cabo la diligencia. Así mismo, incluye expresamente, por medio de la Directiva que regula la función inspectiva, la remisión a una infracción grave en caso asista un representante, acreditado pero que no tenga conocimiento suficiente para absolver las cuestiones que requiera el inspector.

¹⁵ Véase la Resolución N° 673-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 158-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 1002-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

¹⁶ Véase la Resolución N° 165-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 047-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

4.2.2.2. Infracciones que se configuran durante la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación

Como parte de esta clasificación tenemos seis infracciones las cuales, a diferencia de las anteriores, están relacionadas directamente con la ejecución. Son infracciones que se producen una vez iniciada la actuación inspectiva, es decir que el inspector ya ingresó al centro de trabajo, se presentó la información o la persona autorizada asistió a la comparecencia.

Estas infracciones, en general, configuran impedimentos al desarrollo de la inspección, sin embargo, el legislador les ha atribuido una tipificación propia atendiendo a las consecuencias que pueden generar dentro de la fiscalización. Si bien es cierto, aun así, no estuvieran tipificadas como infracciones muy graves, todos estos supuestos podrían encajarse en uno de los tipos de infracciones graves.

Desarrollaremos de forma breve el contenido de dichas infracciones, debido a que no cuentan con suficiente relevancia en el presente estudio, así mismo no suelen ser comunes en los pronunciamientos administrativos.

4.2.2.2.1. Respeto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.2 del RLGIT

46.2 La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de acreditar su identidad o la identidad de las personas que se encuentran en los centros o lugares de trabajo ante los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares.

En principio, conforme el artículo 9 de la LGIT, tanto los empleadores, trabajadores y representantes son quienes tienen la obligación de acreditar su identidad. La negativa del sujeto inspeccionado a proporcionar sus datos e identificarse configura como un impedimento a la visita inspectiva, la cual está tipificada en el numeral 45.1, sin embargo, el legislador ha considerado necesario otorgarle una tipificación propia, agravando la conducta.

La infracción se configura cuando el sujeto inspeccionado o su representante, ya sea persona natural o jurídica, se niegan a acreditar su identidad o la de quienes se encuentren en el área o centro de trabajo inspeccionado. Se entiende por acreditar a no únicamente proporcionar su nombre, sino que será necesario proporcionar datos que permitan individualizar tanto al

sujeto inspeccionado, su representante y quienes se encuentren en el lugar de trabajo objeto de inspección.

Esta infracción puede llegar a frustrar una inspección laboral, por ejemplo, en aquellas que tengan como materia verificable el registro en planillas, donde si no se identifica a quiénes se encuentran prestando labores en determinada área de trabajo no será factible emitir medida de requerimiento o determinar a quienes debería incluirse en planillas. Ante otras materias la inspección podría continuar, por ejemplo, en materia de SST donde se emitirá el acta correspondiente y se realiza la constatación de la realidad de las condiciones de trabajo, siendo factible que se emita medida de requerimiento o que proponga una multa en base a la verificación del incumplimiento a la normativa de SST.

La falta de identificación de los trabajadores también devendría en una dificultad para graduar las multas, debido a que no sería posible identificar a los trabajadores afectados, salvo cuando se considere que serán todos aquellos sobre los que recae la inspección, en cuyo caso se puede tomar del sistema de planillas, al cual los inspectores tienen acceso, a la lista de los trabajadores que laboren en la empresa inspeccionada.

4.2.2.2.2. Respeto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.4 del RLGIT

46.4 El impedimento de la obtención de muestras y registros cuando se notifique al sujeto inspeccionado o a su representante.

Conforme el artículo 5 de la LGIT el inspector tiene como parte de sus facultades la posibilidad de tomar muestras, realizar mediciones, así como documentar su visita con fotos, videos y planos.

Como se evidencia de la descripción del tipo, esta infracción únicamente podría cometerse durante una visita inspectiva, donde se obtendrían tanto registros como muestras. Sin embargo, es importante destacar que, las visitas inspectivas pueden ser inopinadas, en tanto el inspector va a plasmar en la constancia de visita inspectiva todo lo que haya podido constatar, así mismo puede obtener fotografías o videos del lugar que documenten su visita, estas no requieren de una notificación previa porque son parte de la actividad de inspección.

Por lo que, entendemos que las muestras y registros, a los que hace referencia en este tipo, son pruebas sobre SST que deban practicarse para determinar factores e índices de seguridad,

tanto físicos como biológicos. Sin embargo, todo ello está sujeto a que el sujeto inspeccionado haya sido previamente notificado para la ejecución de las mismas.

4.2.2.2.3. Respecto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.5. del RLGIT

46.5 Obstaculizar la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.

Tal como detallamos anteriormente, el artículo 9 de la LGIT refiere que el deber de colaboración no solo implica al empleador y sus representantes, sino que alcanza al trabajador y a quien lo represente. Por tanto, el inspector está facultado para entrevistar trabajadores sobre la realidad de sus condiciones laborales, así mismo, cuando la figura de denunciante y perjudicado recaen en la misma persona, es el trabajador – denunciante, quien puede aportar pruebas a su denuncia, así como actuar por intermedio de un representante.

Cabe destacar que, lo que se busca promover es la participación del trabajador como perjudicado y fuente de corroboración de la realidad, distinto de la figura del denunciante, que no es parte del proceso.

Se puede entender la obstaculización en la participación como un impedimento al acceso a fuentes que permitan llevar a cabo la inspección, atendiendo al desbalance de poder del empleador sobre el trabajador, quien podría condicionar determinadas acciones a su participación en la inspección. En ese mismo orden, también se incentiva la participación de los representantes de sindicatos, atendiendo a su configuración como organizaciones que canalizan los pedidos comunes y tienen conocimiento de las circunstancias de trabajo, sobre todo en aquellas materias que involucran la vulneración a libertades sindicales.

Conforme el numeral 7.7. de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, es facultad del inspector estimar la participación tanto de los trabajadores o sindicatos, mediante sus representantes, dicha participación debe figurar en el acta o informe de inspección, así como en las constancias de actuaciones inspectivas, supeditada a evitar que se generen perjuicios o represalias a quienes participen. En el numeral 7.13.1.2, que hace referencia a la visita inspectiva, indica que el inspector procura la compañía de los trabajadores o sus representantes, siempre que no perjudiquen la inspección.

4.2.2.2.4. Respeto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.6. del RLGIT

46.6 El abandono o inasistencia a las diligencias inspectivas.

En este numeral, es importante identificar que existen dos acciones que podrían configurar infracción; el abandono y la inasistencia. En principio, las dos únicas diligencias inspectivas que requieren la presencia del sujeto inspeccionado son la visita inspectiva y la comparecencia. Ambas tienen sus propios tipos.

En tanto, es forzado pensar en alguna otra diligencia donde se pueda configurar la inasistencia, por ello, no vamos a desarrollar este supuesto, que es prácticamente inaplicable.

Respecto del abandono, implica el retiro del sujeto inspeccionado, cuando la diligencia aún no ha terminado, quedando inconclusa. En este supuesto el sujeto inspeccionado se presenta a la diligencia, se identifica y la dirigencia inicia, sin embargo, inmotivadamente se produce el abandono. Este supuesto se puede presentar tanto en la comparecencia como en la visita inspectiva¹⁷.

4.2.2.2.5. Respeto de la infracción muy grave tipificada en el 46.12 del RLGIT

46.12 La coacción, amenaza o violencia ejercida sobre los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares.

Tanto la coacción, amenaza y violencia son formas de atentar contra la libertad de la persona y contra su integridad.

Al respecto de la coacción, conforme el Código Penal peruano es un delito de violación de la libertad personal que requiere la existencia de amenaza o violencia para imponer una obligación que no está contenida en la norma o impedir acciones que si están permitidas.

¹⁷ Al respecto la Resolución N° 030-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, confirma la sanción por infracción tipificada en el 46.6. ante el abandono del lugar donde se llevaba a cabo la diligencia de visita inspectiva para efectuar una constatación por despido arbitrario. Los hechos narran que el inspector se apersonó al lugar de trabajo, se le permitió el ingreso y se presentó un representante de la empresa que, una vez iniciada la diligencia se retiró sin dar respuesta a las interrogantes del inspector, se esperó al representante del inspeccionado durante 40 minutos, siendo que no retornó se procedió a concluir la diligencia únicamente con la presencia del trabajador. En el caso bajo análisis es evidente que existe un perjuicio al desarrollo de las facultades del inspector de trabajo, entorpeciendo la diligencia, que finalmente concluye sin manifestación del inspeccionado e involucra mayor inversión de tiempo del inspector.

Fuera del ámbito penal, la doctrina, al desarrollar el concepto de coacción, determina que, es la forma de modificar el comportamiento, es decir incentivar a una persona a realizar una acción que no hubiera realizado de no existir este incentivo. Dicha forma de forzar la conducta puede provenir de la fuerza, la intimidación, la posibilidad de sanción o de una consecuencia negativa (Pulido-Ortiz, 2020, p. 178). Entendemos, que coaccionar a un inspector de trabajo implicaría modificar su conducta por cualquier medio, obligándolo a adoptar un actuar distinto del cual el tuviera pensado.

Respecto de la amenaza, requiere que, en el presente caso, el sujeto inspeccionado comunique al inspector de trabajo la posibilidad de cometer una “acción u omisión cierta, actual, precisa y concreta que realizada de manera ilegal o arbitraria provoca, razonablemente, el temor fundado de que exista peligro inminente o un mal futuro”(Díaz Muñoz & Facuse Vásquez, 2015, p. 71).

Respecto de la violencia, esta puede ser tanto física como verbal. Conforme el artículo 1 de la LGIT, los inspectores tienen la calidad de autoridades, que ejercen la función inspectora que se desprende de la propia facultad de fiscalización de la Administración Pública. Es pertinente recalcar esta parte porque estando a la autoridad que enviste al inspector de trabajo se refuerza la gravedad del ejercicio de cualquier tipo de violencia en su contra.

Es necesario precisar que tanto la coacción, amenaza o violencia deben realizarse en un contexto de fiscalización laboral, afectando el despliegue efectivo de las facultades de los inspectores de trabajo.

4.2.2.2.6. Respecto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.13 del RLGIT

46.13 Obstaculizar, por acción u omisión, la investigación de un accidente de trabajo mortal a cargo del inspector del trabajo.

En el año 2020 con la publicación del Decreto Supremo N° 008-2020-TR se añadieron dos infracciones muy graves relacionadas con la obstrucción a la labor inspectiva en la investigación de accidente mortal de trabajo.

Conforme se encuentra en la LGIT, artículo 31, las infracciones administrativas pueden ser muy graves por su trascendencia, atendiendo al deber infringido, o afecten derechos especialmente protegidos, en este caso, el deber infringido continúa siendo el mismo; el deber

de colaboración, sin embargo, el agravamiento de la conducta viene de la materia inspeccionable, que es la investigación por accidente mortal. Conforme la directiva que regula el ejercicio de la labor inspectiva en su numeral 7.6.10 el plazo máximo para llevar a cabo una fiscalización que incluya esta materia son 10 días, prorrogables hasta por 10 días más, en tanto, es una fiscalización corta, de ejecución inmediata y que busca determinar la causa del accidente de trabajo, así como detectar un posible incumplimiento en materia de SST, considerando que, dicho incumplimiento representa un riesgo para los demás trabajadores.

En tanto, esta infracción agrava toda conducta, ya sea omisiva o por acción, que tienda a obstaculizar la investigación de un accidente mortal.

4.2.2.3. Infracciones derivadas del incumplimiento de medidas inspectivas

Estas infracciones se configuran con el incumplimiento de medidas inspectivas, las cuales son parte del procedimiento administrativo de fiscalización. Se producen una vez verificado un incumplimiento ya sea de la NSL o de SST. Partiendo de ello, distan de las actuaciones inspectivas de investigación, que se llevan a cabo para comprobar el cumplimiento. En tanto, lo que cautelan son las potestades del inspector de corregir y restaurar el daño ocasionado por las faltas detectadas y/o resguardar la integridad de los trabajadores afectados antes de la imposición de una multa. Las medidas inspectivas, como desarrollamos en el Capítulo II, pueden ser; medidas de advertencia, de requerimiento, paralización o cierre temporal. La medida de advertencia no acarrea una obligación verificable para el fin de la fiscalización. Por ello nos avocaremos a las demás medidas inspectivas.

El análisis de estas infracciones es relevante en la medida que permite comparar la aplicación de los criterios de graduación existentes y sus efectos con los otros tipos de infracciones a la labor inspectiva, especialmente en el criterio de graduación de número de trabajadores. En tanto, al tener diferencias en su configuración, determinados criterios terminarán siendo más, o menos, adecuados.

4.2.2.3.1. Respeto de las infracciones muy graves tipificadas en los numerales 46.7. y 46.8 del RLGIT

46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

46.8 No cumplir oportunamente con el requerimiento de las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores.

Cuando se detecta la existencia de un incumplimiento, es facultad del inspector, atendiendo a si dicha materia es subsanable, efectuar una medida de requerimiento. En la medida de requerimiento el inspector señala de forma precisa aquellos actos que han configurado incumplimientos de SST o NSL, así mismo los tipifica y señala a los trabajadores afectados.

En tanto, cuando se incumple la medida de requerimiento es factible identificar un número determinado de trabajadores afectados¹⁸, los mismos que fueron señalados al momento de ser emitida, para hacer la graduación correspondiente.

Para que se configuren ambas infracciones, que analizamos en este numeral, se requiere incumplir con la medida de requerimiento, o cumplirla de forma inoportuna. Es decir, si en la fecha consignada para la corroboración del cumplimiento de lo requerido no se han subsanado las infracciones, corresponde efectuar el acta de infracción. Así mismo debe existir una relación razonable entre lo solicitado y el tiempo otorgado para ello, en tanto, no se podría exigir que se construya un local nuevo o se ponga en operación maquinaria que requieren importar repuestos en plazos de 3 o 5 días hábiles, lo cual determinaría que el requerimiento es imposible de cumplir¹⁹.

La razonabilidad en lo requerido mediante medida inspectiva también incluye que lo solicitado sea una acción que el sujeto inspeccionado pueda llevar a cabo por sí mismo y

¹⁸ Véase la Resolución N° 022-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala fundamentos 6.24 y 6.25.

¹⁹ Véase la Resolución N° 121-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala fundamentos 6.11.

dependa de él. Por tanto, no se pueden requerir acciones que involucren la voluntad de terceras personas, incluyendo a los trabajadores.²⁰

Ahora bien, la diferencia entre el 46.7 y 46.8 se basa en el tipo de acciones requeridas por el inspector de trabajo y también en su forma de verificación.

La infracción del 46.7 implica incumplir medidas que restablecerían los efectos de las normas de NSL y SST vulneradas, entendiéndose que se refieren a medidas que son comprobables documentalmente²¹ y que requieren una acción por parte del sujeto inspeccionado que no se va a exteriorizar en el centro de trabajo. Mientras que la del 46.8 implica que se realicen modificatorias en el centro de labores o específicamente en alguna parte del proceso productivo cuando se detecte un incumplimiento de SST, estas infracciones requieren que se realice una visita inspectiva para corroborar su cumplimiento o por algún medio que permita comprobar de forma visual que las modificatorias han sido realizadas.

Para que la medida de requerimiento sea exigible es importante que exista una infracción detectada, la cual este adecuadamente sustentada, en la medida que la conducta detectada califique como infracción y este comprobada podrá emitirse medida de requerimiento²². Así mismo, la medida de requerimiento no puede fraccionarse o cumplirse parcialmente debido a que tiene carácter unitario.²³

²⁰ Véase la Resolución N° 151-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en la cual se declaró fundado el recurso de revisión del sujeto inspeccionado en contra de la resolución de segunda instancia que confirmaba la imposición de una multa muy grave por incumplir con la medida de requerimiento de instalar Trato Directo con el sindicato de la empresa, sin embargo, tuvo que tomarse en consideración que el sindicato habría supeditado la instalación de la negociación colectiva a determinadas facilidades. Estando a ello, el acta no sustentaba de forma indubitable un comportamiento infractor de la empresa inspeccionada.

²¹ Véase la Resolución N° 429-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en la cual se sancionó al inspeccionado por la infracción tipificada en el 46.7 por no acreditar el pago de beneficios sociales. Sin embargo, el sujeto inspeccionado si cumplió con señalar la existencia de una consignación judicial, la cual debió valorarse a efecto de dar por cumplida su obligación e intención de colaborar con la inspección de trabajo y de cumplir con la normativa de la materia.

²² Véase la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 022-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 031-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 118-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala fundamento 6.18.

²³ Véase la Resolución N° 071-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala fundamento 6.23, Resolución N° 121-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala fundamento 6.12.

4.2.2.3.2. Respeto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.9 del RLGIT

46.9 No cumplir inmediatamente con la orden de paralización o prohibición de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales cuando concorra riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, o la reanudación de los trabajos o tareas sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización o prohibición.

La configuración de la infracción del numeral 46.9 incluye do conductas; la primera referida a la orden de paralización o prohibición de trabajos o tareas y la segunda a la reanudación de trabajos sin haber subsanado las causas por las que se ordenó la paralización o prohibición. En mayo del 2011 se publicó la Directiva General N°04-2011-MTPE/2/16, denominada: “Paralización o prohibición de trabajos o tareas en caso de riesgo grave e inminente” que, aunque bastante antigua, da alcances de algunas consideraciones en torno a la referida medida inspectiva.

La medida de paralización o prohibición implica la detección de un riesgo grave e inminente de seguridad y salud de los trabajadores. Conforme el glosario de términos del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR, indica que un riesgo es “la probabilidad de que un peligro se materialice en determinadas condiciones y genere daño”. En tanto, la directiva, citada en el párrafo precedente, refiere que; un riesgo grave e inminente es aquel que se materializaría en un futuro inmediato y genera un daño grave a la salud o integridad física de quienes laboran en la sede inspeccionada.²⁴ Así mismo, “es el empleador quien garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores”(Soluciones Laborales, 2012, p. 36).

En tanto, habiéndose detectado el riesgo se procede a determinar si puede ser detenido en el mismo acto, en caso de que no se pueda suprimir se procede a emitir una medida de paralización o prohibición, ambas tienen el mismo efecto; que cesen los trabajos que se realizan en condiciones que no garanticen la SST y que ponen en peligro inminente la integridad o la vida de los trabajadores.

²⁴ A fin de profundizar respecto del riesgo y la configuración de la medida inspectiva de paralización y prohibición puede consultarse SOLUCIONES LABORALES (2012) Paralización o prohibición de trabajos o tareas en caso de riesgo grave e inminente (50) pp. 29-56

4.2.2.3.3. Respeto de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.14 del RLGIT

46.14 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.

Esta infracción fue añadida en el año 2020 con el Decreto Supremo N° 008-2020-TR. Incluye tres supuestos sancionables en el marco de la investigación de un accidente de trabajo mortal:

- a) Incumplir la orden de cierre temporal
- b) Alterar el lugar donde se produjo el accidente de trabajo mortal
- c) Proporcionar información falsa o imprecisa

Al añadir esta infracción, tanto como la detallada en el 46.13, se busca desincentivar la falta de colaboración en las investigaciones de accidentes de trabajo mortales haciendo que se sancione de forma muy grave los comportamientos que tiendan a dificultar las investigaciones en torno a las causas que produzcan accidentes de trabajo mortales y que representen un peligro para otros trabajadores.

4.2.3. Respeto de los pronunciamientos del Tribunal de Fiscalización Laboral

Desde el 8 de agosto de 2021 al 7 de junio de 2024 el TFL ha emitido 46 resoluciones de Sala Plena estableciendo precedentes vinculantes de observancia obligatoria. De los cuales 11 tratan sobre infracciones a la labor inspectiva, en tanto durante aproximadamente 3 años la cuarta parte de resoluciones versan sobre infracciones a la labor inspectiva, denotando las deficiencias que hay en la aplicación de las sanciones referidas a estas infracciones. Al respecto, las mencionadas resoluciones serán analizadas en el siguiente numeral.

Gráfico 12: Resoluciones de Sala Plena con precedentes administrativos de observancia obligatoria sobre infracciones a la labor inspectiva

Nº	Resolución de Sala Plena	Precedentes administrativos de observancia obligatoria	Temas desarrollados
1	001-2021-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 9, 15, 16, 23, 24 y 25	- Naturaleza jurídica de las infracciones a la labor inspectiva. - Tipificación en el art. 45.2 o 46.3.
2	002-2021-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 7, 8, 9, 14, 15, 16, 19, 23, 26, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 39, 40 y 41	- Principio de culpabilidad - Sobre el soporte para la atención de requerimientos de información
3	001-2022-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 6.13, 6.14, 6.15 y 6.16	- Sobre la negativa de ingreso al inspector de trabajo por motivos de SST.
4	002-2022-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 6.8, 6.9 y 6.10	- Sobre el cumplimiento de medidas de requerimiento
5	014-2022-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 6.10, 6.14 y 6.16	- Sobre el plazo en el cumplimiento de medidas de requerimiento
6	002-2023-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 13, 14, 22, 23, 28, 29, 30, 31 y 32	- Criterios para la notificación electrónica y la infracción del numeral 46.3
7	008-2023-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 9, 11, 12, 14, 15, 16, 20, 22, 24, 29, 30, 35 y 36	- Tipificación en caso de demora en la respuesta de los requerimientos de información. - Sobre los principios de culpabilidad y razonabilidad en las medidas de requerimiento.
8	009-2023-SUNAFIL/TFL	Fundamento 6.26, literales a), b), d), e), f) y g)	- Sobre los elementos de la medida inspectiva de requerimiento
9	012-2023-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 11, 12, 13, 18, 19, 20, 25, 26, 27, 28, 33, 34, 39, 40, 42 y 43	- Agotamiento de medios de investigación. - Reducción de multa en los supuestos de los numerales 46.6 y 46.10 - Sobre el deber de colaboración
10	012-2024-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 6.5, 6.12, 6.13 y 6.15	- Sobre el criterio de graduación de número de trabajadores afectados
11	013-2024-SUNAFIL/TFL	Fundamentos 6.61, 6.69 y 6.70	- Requerimientos de información a consorcios, como empleadores.

Elaboración propia

4.3. Graduación de las sanciones por Infracción a la Labor Inspectiva

Habiendo desarrollado y analizado la existencia de las infracciones a la labor inspectiva y su configuración, conforme las conductas tipificadas en el RLGIT, en este punto procederemos a precisar las consideraciones en torno a la graduación de sanciones.

Así mismo, es importante señalar el desarrollo en torno a los pronunciamientos administrativos del TFL que, durante sus 3 años de funcionamiento, ha generado un gran

número de resoluciones avocándose a la graduación de infracciones a la labor inspectiva, en particular se evidencia una especial dificultad al momento de graduar las infracciones que se configuran al inicio de la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación, que involucran en específicos a los tipos del 46.1; 46.3 y 46.10.

Conforme el artículo 38 de la LGIT los criterios de graduación son tres: la gravedad, el número de trabajadores y el tipo de empresa. Tanto la LGIT y su reglamento, en sus artículos 39 y 47 respectivamente, reconocen la aplicación de otros criterios de graduación, consignando la obligación de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad normados en la LPAG, sin embargo, como desarrollaremos a continuación, dichos criterios se aplican de forma parcial.

Así mismo, el RLGIT da mayores alcances sobre la tipificación y consigna las tablas de graduación de infracciones. A partir de 2020 las tablas de graduación son las siguientes:

Gráfico 13: Tabla de graduación Microempresa

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

Gráfico 14: Tabla de graduación Pequeña empresa

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

Gráfico 15: Tabla de graduación No MYPE

No MYPE										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	501 a 999	1 000 y más
Leve	0.26	0.89	1.26	2.33	3.10	3.73	5.30	7.61	10.87	15.52
Grave	1.57	3.92	5.22	6.53	7.83	10.45	13.06	18.28	20.89	26.12
Muy grave	2.63	5.25	7.88	11.56	14.18	18.39	23.64	31.52	42.03	52.53

Fuente: Artículo 48 numeral 48.1 del RLGIT

Podemos ver que el proceso de graduar una infracción en la inspección laboral termina siendo un procedimiento mecánico, donde una vez tipificada la infracción, la cual ya determina la gravedad, únicamente resta encontrar el rango de número de trabajadores, para finalmente ubicar la tabla que le corresponda a la empresa fiscalizada y aplicar el monto de multa que consigne la tabla.

Los criterios de número de trabajadores afectados y de tipo de empresa, responden al principio de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo a que a más trabajadores afectados por la conducta infractora el daño es mayor y debe tener una mayor sanción. Conforme el

artículo 248 del TUO de la LPAG el principio de razonabilidad responde a evitar que el incumplimiento o asumir la sanción no resulte más ventajoso, en otras palabras, las sanciones deben disuadir las conductas infractoras, en tanto, el criterio de tipo de empresa responde a evitar que para empresas más grandes las multas no sean disuasivas, mientras que para empresas pequeñas la multa no sea un motivo de desaparición de la empresa. Estos criterios se introducen en las tablas.

Esta forma mecanizada para graduar las infracciones tiene determinadas ventajas, tales como la predictibilidad en la aplicación de las multas y la eliminación de la discrecionalidad al momento de graduar. Sin embargo, la rigidez en la determinación de sanciones administrativas trae consigo problemas de proporcionalidad en la sanción de conductas, que pese a tener resultados y consecuencias distintas tienen las mismas sanciones.

Esta sensación de desproporción y falta de razonabilidad ocasionó determinados pronunciamientos del TFL, que buscan corregir los desbalances existentes, sin embargo, el TFL también ha adoptado posiciones y pronunciamientos cuestionables, que lejos de resolver el problema ocasiona una suerte de perjuicio al administrado, al restar predictibilidad, y poner en duda el peso disuasivo que deben tener las infracciones a la labor inspectiva, como instrumento para incentivar la participación y colaboración de los inspeccionados con la fiscalización laboral.

A continuación, vamos a detallar los principales problemas detectados en cada criterio de graduación.

4.3.1. Respecto del criterio de gravedad: tipificación

El primer criterio de graduación es la gravedad de la infracción. La gravedad de la falta es asignada desde la tipificación, siendo un parámetro previamente normado, donde, desde la ubicación de la conducta infractora en un tipo ya se sabe cuál sería su gravedad. En tanto, es el legislador el que hace la valoración sobre qué conductas considera leves, graves o muy graves.

Conforme el artículo 31 de la LGIT, las infracciones a la labor inspectiva son esencialmente graves, únicamente se califican como muy graves en atención a la naturaleza del deber infringido a los derechos afectados o a la condición que tengan los trabajadores afectados.

Sin embargo, en la práctica nos encontramos con dos problemas; el primero, que las tres infracciones a la labor inspectiva del artículo 45 del RLGIT son bastante genéricas, donde prácticamente cualquier conducta que entorpezca la función inspectiva sería una infracción grave; el segundo, es que en el artículo 46 del RLGIT existen 14 tipos donde se contemplan la mayoría de conductas contra la labor inspectiva, determinando que las conductas se tipifiquen mayoritariamente como muy graves, sin considerar las distintas consecuencias que generaría una misma conducta.

4.3.1.1. De los supuestos que puede generar una infracción a la labor inspectiva

Para comprender mejor los problemas al momento de graduar sobre el criterio de gravedad, es factible ilustrar las consecuencias y situaciones señaladas anteriormente, donde una misma conducta puede generar consecuencias distintas.

En el desarrollo común y normal de una inspección laboral, a partir de la emisión de la orden de inspección el inspector de trabajo realiza la fiscalización llevando a cabo actuaciones inspectivas de investigación, ya sea comprobación de información, comparecencia, visita inspectiva o requerimiento de información. Cuando el sujeto inspeccionado coopera, la inspección llevada a cabo no tiene interrupciones, se detecten o no infracciones la inspección seguirá su curso en el tiempo designado en la OI y distribuido por el inspector.

Gráfico 16: Desarrollo de la inspección sin interrupciones

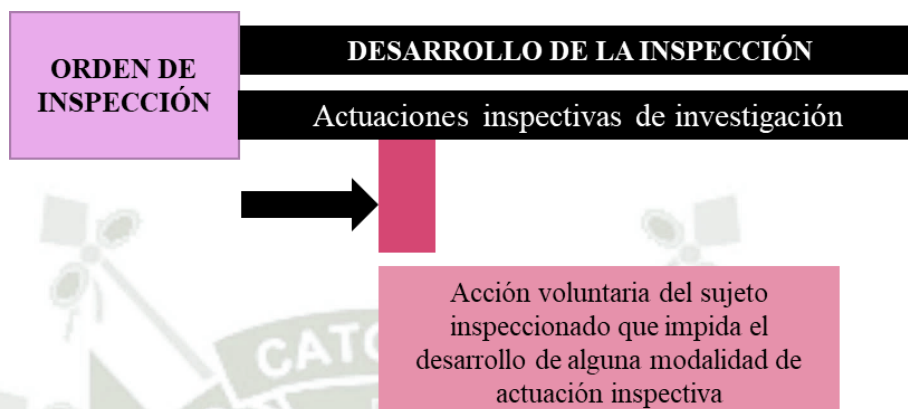


Elaboración propia

Cuando se produce cualquier infracción a la labor inspectiva, definida como la acción voluntaria del sujeto inspeccionado que impide temporal o permanentemente el desarrollo de alguna modalidad de actuación inspectiva, ya sea de investigación o de requerimiento, genera un obstáculo en el desarrollo de la inspección, por tanto, es una anomalía en contraste con

una fiscalización en la que hay colaboración por parte del sujeto inspeccionado, sin importar el resultado de la fiscalización.

Gráfico 17: Desarrollo de la inspección con interrupciones



Elaboración propia

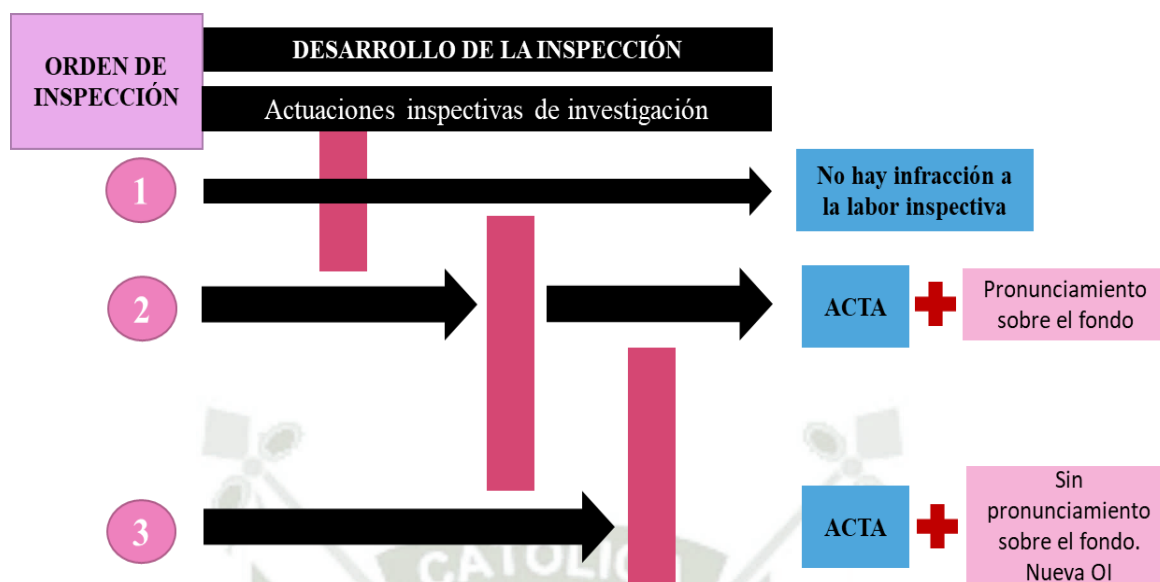
Sin embargo, este obstáculo puede ser determinante o no para la fiscalización colocándonos en tres supuestos:

1. Una acción voluntaria del sujeto inspeccionado de incumplimiento justificado por las características del requerimiento.
2. Una acción voluntaria del sujeto inspeccionado que retrasa las actuaciones inspectivas de forma momentánea
3. Una acción voluntaria del sujeto inspeccionado que impide de forma definitiva que la inspección se lleve a cabo

Estos tres supuestos se diferencian en la consecuencia que tiene el actuar del administrado en la fiscalización que, en las tres es distinta. En tanto, la comisión de una misma falta podría generar consecuencias con distinta gravedad.

Conforme el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que desarrolla el principio de Razonabilidad, a fin de graduar una infracción recoge los criterios de a) beneficio ilícito, c) gravedad del daño, d) el perjuicio económico y f) las circunstancias de la comisión de la infracción.

Gráfico 18: Supuestos de incumplimiento durante el desarrollo de la inspección



Elaboración propia

En cuanto al primer supuesto; este se genera cuando el sujeto inspeccionado voluntariamente incumple un requerimiento del inspector de trabajo, configurándose aparentemente infracción a la labor inspectiva, sin embargo, la inspección puede continuar, es decir un requerimiento que carezca de necesidad, pertinencia o relevancia y el inspector por medios propios puede llegar a la comprobación de las materias de la OI. Podríamos decir que es un incumplimiento justificado, por tanto, no hay infracción a la labor inspectiva.

Este caso se produce en particular con los requerimientos de información. De la revisión de la casuística podemos indicar que es un caso bastante común, donde el inspector emite un requerimiento de información que no tiene las características señaladas por la normativa, en específico aquellas señaladas conforme la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva, donde se señala que la información solicitada debe ser conducente, relevante, existente y necesaria.

A modo de ejemplo, en materia de formalización, registro en planillas, una vez realizada la visita inspectiva se tiene a quienes se encontró laborando, si el inspector posteriormente emite un requerimiento de información solicitando los registros de los trabajadores en planillas, es un requerimiento que carece de necesidad, porque el inspector de trabajo tiene acceso al sistema de planillas, por tanto, es una información que puede conseguir por sus propios medios. Así mismo, solicitar información que no esté relacionada con las materias a inspeccionar o aquella que no sea conducente a la investigación.

Así mismo, en este supuesto aplican aquellos requerimientos de información sobre cuestiones que el sujeto inspeccionado indica que no existen. Tal es el caso, de cuando se solicitan boletas de pago sobre una relación que el sujeto inspeccionado ha declarado que es por locación de servicios. En específico, sobre la infracción a la labor inspectiva, independientemente de si se detectara una infracción de NSL, no podría sancionarse al sujeto inspeccionado por no proporcionar una información que no existe.

Ahora bien, los otros dos supuestos si van a generar un daño al desarrollo de las actuaciones inspectivas de investigación, ya sea momentáneo o definitivo, siendo el segundo más grave que el otro por las consecuencias que genera.

Gráfico 19: Supuestos de incumplimiento que generan infracción a la labor inspectiva



Elaboración propia

Respecto del segundo supuesto; tenemos aquellos actos de incumplimiento voluntario sobre un requerimiento válido que va a ocasionar una suspensión temporal en el desarrollo de la inspección, una vez superado se logra verificar las materias que conforman la OI. Aquí tendremos situaciones en las que se da un incumplimiento que luego es subsanado por el sujeto inspeccionado. Por ejemplo, que se realice un primer requerimiento de información que no se atienda, pero se cumpla con absolver un segundo requerimiento.

Finalmente, el tercer supuesto es aquel incumplimiento voluntario que impide de forma definitiva que continúen las actuaciones inspectivas, por ejemplo, que nunca se absuelva un requerimiento de información, que se impida el ingreso a el centro de labores. Estos incumplimientos generan que no se pueda verificar las materias que contiene la OI.

Como podemos evidenciar, ambos supuestos tienen una gravedad distinta, que a la luz del principio de razonabilidad consignado en la LPAG genera distintas consecuencias: a) beneficio ilícito, c) gravedad del daño, d) el perjuicio económico y f) las circunstancias de la comisión de la infracción. En cuanto al beneficio ilícito en el segundo supuesto no se pueden verificar las materias laborales a las cuales estaba destinada inicialmente la OI, por lo que en caso de haber un incumplimiento este no se hubiera podido detectar, el infractor se beneficia porque no ha sido inspeccionado, consecuencia distinta del primer supuesto.

Otro hecho que diferencia la gravedad de ambos es que, en el último supuesto, será necesario generar una nueva OI de forma posterior que esté orientada a la verificación de las materias que se dejaron de verificar, recordando que toda OI está sujeta a plazo. Mientras que, en el otro supuesto, al ser una interrupción temporal, no será necesario, existiendo un pronunciamiento de fondo de por medio, ya sea se hayan detectado infracciones o no. Por tanto, en ambos casos existe una interrupción del normal desarrollo y despliegue de las facultades del inspector de trabajo, sin embargo, la gravedad de ambas es distinta.

El problema surge cuando en el modo de graduar contemplado en la norma hace que no se puedan diferenciar estas consecuencias y esencialmente se le otorga la misma sanción para ambos casos, sin considerar las diferencias en circunstancias de cada caso en particular.

Esto se evidencia en particular en la tipificación de infracciones a la labor inspectiva por omisión de entrega de documentación, tipificada en el numeral 46.3 sobre la cual se han desarrollado precedentes administrativos vinculantes.

4.3.1.2. El supuesto del numeral 46.3 y las dificultades en la tipificación

La infracción tipificada en el numeral 46.3 del RLGIT y su configuración ha sido analizada previamente, por lo que vamos a dar pase a la revisión de las dificultades en la determinación de su graduación, las cuales vienen de los distintos escenarios y consecuencias.

Como señalamos, la infracción muy grave, tipificada en el artículo 46.3, está relacionada con la actuación inspectiva de requerimiento de información, que, recae sobre facultad del inspector de trabajo de solicitar documentación que sea conducente, necesaria, relevante y que exista, para comprobar las materias que contiene la OI. Consiste en la negativa de facilitar al inspector de trabajo documentación e información, que como mencionamos debe cumplir determinadas características.

Ahora bien, todo requerimiento de información tendrá un plazo de mínimo es de 3 días, siendo factible solicitar una ampliación de plazo, cuando sea razonable, teniendo en cuenta no avalar conductas dilatorias. La negativa puede ser expresa, sin justificación válida que carezca de razonabilidad. Como también puede provenir de no brindar la información, habiendo sido válidamente requerido. En tanto, omitir cumplir con el requerimiento de información de forma voluntaria también califica como una negativa, en la que se manifiesta abiertamente la falta de voluntad de cooperar con la inspección laboral. Incluso es menos costosa para el inspeccionado la omisión que la negativa expresa.

Como mencionamos en el numeral precedente, el análisis del caso de las infracciones del numeral 46.3 nos permite evidenciar la problemática en la determinación de la gravedad de las infracciones a la labor inspectiva. Partiremos por señalar que, antes de la emisión de los precedentes del TFL la tipificación de cualquier conducta que conllevara a la negativa de entrega de información o documentación estaría tipificada en el 46.3. Para ello debemos empezar por establecer que, las infracciones a la labor inspectiva, conforme la naturaleza que le ha otorgado la LGIT y su Reglamento, son siempre graves y excepcionalmente muy graves lo cual, en la realidad, como analizamos anteriormente, no ocurre ya que, se ha procurado tipificar la mayoría de los supuestos como muy graves dejando como graves 2 tipos no específicos y sumamente amplios.

Gráfico 20: Comparación del tipo infractor del numeral 45.2 con el del 46.3

Numeral 45.2 del RLGIT	Numeral 46.3 del RLGIT
Las <u>acciones u omisiones que perturben retrasen o impidan</u> el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, <u>siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.</u>	<u>La negativa</u> del sujeto inspeccionado o sus representantes <u>de facilitar</u> a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la <u>información y documentación</u> necesarias para el desarrollo de sus funciones.

Elaboración propia

Como vemos de la redacción del tipo infractor del numeral 45.2 del RLGIT no se contempla ningún criterio de gravedad en el mismo, únicamente engloba de manera genérica cualquier conducta, ya sea que perturbe, retrase o impida la ejecución de una inspección, cuando, como hemos visto, el retrasar o impedir tiene efectos distintos, siendo que impedir que se lleve a cabo una inspección genera que no haya una verificación del fondo de la OI, mientras que el

retraso detiene temporalmente la inspección, dificultando la misma pero sin impedir que continúe. Así mismo, resalta que, mientras que la conducta no esté tipificada como muy grave será subsumida en el numeral 45.2.

En tanto, de la lectura del tipo del numeral 46.3. tenemos una conducta específica referida a la negativa de entrega de información y documentación. Por tanto, es consecuente que durante mucho tiempo cualquier negativa de entrega de documentación se subsumiera como infracción muy grave. En la misma línea, el Principio de Concurso de Infracciones, consignado en el artículo 248 del TUO de la LPAG, prescribe que cuando una conducta se pueda subsumir en dos tipos administrativos se optará por el de mayor gravedad.

A partir de la pandemia de COVID19 salió a la luz, con mayor incidencia, la problemática, debido a la implementación de la casilla electrónica para la realización de actividades de fiscalización. En tanto, Mediante Decreto Supremo nro. 003-2020-TR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de enero del 2020, se aprueba el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, lo que es concordante con el artículo 7 del citado Decreto Supremo que, estatuye como objeto de notificación vía casilla electrónica, todo documento emitido en el marco de las funciones y competencias de la SUNAFIL, que correspondan ser informadas al administrado, tales como, las medidas inspectivas, el informe de actuaciones inspectivas. El Decreto Supremo nro. 003-2020-TR señala en su numeral 5.1 que la casilla electrónica constituye un domicilio digital obligatorio. Así mismo, el artículo 6° del cuerpo normativo antes citado indica que SUNAFIL comunicaría al usuario cada vez que haya una notificación a través de alertas en su correo electrónico o mensajería del teléfono celular registrado. Por lo que, se instauraron una serie de obligaciones sobre la revisión de la casilla electrónica debido a que conforme el artículo 11° del D.S. 003-2020-TR señala que la notificación es válida con el depósito generando una obligación y necesidad de diligencia en las empresas.

Sin embargo, a pesar de que las leyes publicadas se presumen de conocimiento de los ciudadanos, debemos empezar a hablar desde la realidad del derecho, en la cual muchos empresarios no tienen conocimiento de estas obligaciones adicionales, tales como el registro en una casilla electrónica, por tanto, surgieron muchas sanciones por no responder requerimientos de información sobre los que no se había tomado conocimiento oportuno.

Mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2021, se establecieron los primeros precedentes de observancia obligatoria, justamente dirigidos a la problemática en la determinación de la gravedad de las sanciones. En tanto en el numeral 9 inicia por señalar la naturaleza principal de las infracciones a la labor inspectiva, siendo que son independientes a las infracciones de NSL o SST que se puedan detectar mediante la inspección. Posteriormente en los numerales 15 y 16 desarrolla la diferencia en la subsunción de conductas tanto en el numeral 45.2 como en el 46.3. dichas precisiones se ampliaron posteriormente, casi dos años después, mediante Resolución de Sala Plena N°008-2023-SUNAFIL/TFL, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de mayo de 2023, donde se continúan apreciando problemas para determinar la subsunción de conductas por negativa de remisión de información, donde se integran los fundamentos 9, 11 y 12 como criterios administrativos de observancia obligatoria en torno al tema.²⁵

En Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, el TFL diferencia entre dos situaciones: a) la entrega tardía de información, b) la negativa de entrega de información. Indica que, cuando se evidencia que la inspección pueda seguir desplegando sus funciones se tipificará en el artículo 45.2, mientras que cuando la demora frustra la inspección se aplicará el artículo 46.3. Posteriormente mediante Resolución de Sala Plena N°008-2023-SUNAFIL/TFL se hizo la aclaración sobre cuándo se considera una entrega tardía, precisando que, la entrega tardía que se encuadra en el 45.2 es aquella que da tiempo al inspector a revisar su contenido de acuerdo con la programación que tenga a cargo tomando en cuenta el tiempo, el volumen y la complejidad. En tanto, depende del inspector de trabajo establecer cuando la remisión tardía, atendiendo a las características antes mencionadas,

²⁵ Como un antecedente previo, que demuestra que la gravedad entre los actos que retrasan con aquellos que impiden la ejecución de las actuaciones inspectivas son distintos, tenemos el caso de la Resolución N° 0012-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, sobre la configuración de las infracciones por impedir el ingreso de los inspectores de trabajo en una visita inspectiva del numeral 46.1, sin embargo, en el caso de este numeral es más claro, debido a que en el tipo se configura con la negativa injustificada o impedimento de entrada. En el caso en particular se produjo una demora en el ingreso de los inspectores al centro de trabajo, una unidad minera, en tanto si se llega a llevar a cabo la visita inspectiva, pero generando un retraso imputable a la empresa el cual, conforme el TFL, se enmarca en el numeral 45.2.

frustra la inspección, cuando ello sucede se encuadra en el numeral 46.3, de la misma forma, toda información remitida después del cierre de la orden de inspección.²⁶

En tanto, con este criterio, el TFL busca atribuir un sentido interpretativo para subsanar la carencia normativa sobre la dificultad en la graduación. Sin embargo, esto no arregla el problema del todo, en primer lugar porque el tribunal ha emitido pronunciamientos contradictorios y en segundo lugar porque un precedente administrativo de observancia obligatoria no modifica la norma, en el RLGIT el numeral 45.2 está considerado tanto para conductas que perturben o impidan el desarrollo de la fiscalización y el numeral 46.3 no contempla ningún criterio de temporalidad, está diseñado para considerar toda conducta que impida el acceso del inspector a documentación o información. Por tanto, si nos apegamos, en estricto, al principio de legalidad, se estaría atribuyendo al tipo infractor características que no tiene.

En tanto, consideramos adecuada y necesaria la diferenciación en la gravedad respecto del efecto que genera la interrupción o el retraso en la inspección laboral, sin embargo, la forma en la cual se ha buscado solucionarlo se vuelve limitada.

4.3.1.3. Responsabilidad objetiva o subjetiva

Ante los pronunciamientos del TFL estableciendo precedentes administrativos de observancia obligatoria se ha instaurado una forma de interpretar, tipificar y por ende graduar las sanciones que se aplicaran por infracciones a la labor inspectiva. Sin embargo, una muestra de que el tema no se ha visto agotado son algunos pronunciamientos del propio tribunal preocupantes, contradictorios y peligrosos. Cabe destacar que, si bien no son vinculantes forman una postura que adopta un tribunal administrativo como máxima instancia, por tanto, son referente de consulta y de predictibilidad en la correcta aplicación del derecho.

Es crucial dejar sentado que, toda imposición de una sanción administrativa se rige por el principio de culpabilidad, que obra en el numeral 10 del artículo 248° del TUO de la LPAG. En tanto toda responsabilidad administrativa es subjetiva, no basta la configuración de la infracción, sino que importa la intención. Por lo que, el error no es acreedor de responsabilidad administrativa.

²⁶ Véase la Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Señala que, ante el retraso de dos días en la entrega de información corresponde la tipificación en el numeral 45.2, en tanto la demora en la entrega no constituye negativa y no frustra la inspección laboral.

Como desarrollamos anteriormente, la obligación de colaboración con la fiscalización implica tanto un deber de “dejar hacer” cuando la administración ejerce una potestad conformatoria, como un deber de actuar, cuando la administración ejerce una potestad ordenatoria (Rebollo Puig, 2013). Esto implica que se pueden cometer infracciones tanto por una acción; por ejemplo, impedir el ingreso de un inspector de trabajo al centro laboral, o por omisión; por ejemplo, no remitir la información solicitada. La omisión tanto como la acción implican una decisión del sujeto inspeccionado.

Habiendo establecido que; la responsabilidad administrativa es subjetiva y que la configuración de infracciones cuando se ejerce una potestad ordenatoria es por omisión procederemos con el análisis de algunos pronunciamientos del TFL que causan serias dudas respecto de la aplicación de las sanciones por infracción a la labor inspectiva.

A. Sobre el pronunciamiento en la Resolución N° 226-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Gráfico 21: Fundamentos relevantes de la Resolución N° 226-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Resolución	226-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala
Fecha	20 de agosto de 2021
Fundamentos	<p>6.18 Resulta indispensable acudir a la ley para definir entonces al mandato analizado. <u>El tipo administrativo citado (46.3 del RLGIT) habla de una negativa del sujeto inspeccionado o de sus representantes el facilitar la información y documentación necesaria; no una mera omisión o falta de respuesta</u>, sino una conducta claramente establecida en la que la impugnante o su representante se niegan a entregar la información solicitada.</p> <p>6.20 Por tanto, la imputación de responsabilidad basada en la norma sancionadora citada no es pertinente. <u>No hay, a consideración de esta Sala, una negativa expresa por parte de la impugnante a remitir la información solicitada;</u> puede identificarse, por el contrario, en el expediente sancionador que <u>-luego que ser notificado con la imputación de cargos- la impugnante presentó la información solicitada durante la etapa inspectiva, señalando que “recién tomaba” conocimiento de los requerimientos de la autoridad, configurando un supuesto de omisión o falta de diligencia,</u> pero con una valoración distinta a la negativa que contempla el RLGIT en el numeral 46.3 del artículo 46.</p> <p>6.21 Por ello, esta Sala considera que, en la línea de procurar la más estricta aplicación del principio de tipicidad, <u>corresponde reencausar la sanción a través del artículo 45.2 del RLGIT.</u></p>

Elaboración propia

El presente caso, como un breve resumen, versa sobre una inspección realizada al Seguro Social de Salud por la Intendencia Regional de Cajamarca, donde se determinó imponer una multa por tres infracciones a la labor inspectiva. Las tres infracciones fueron tipificadas en el numeral 46.3. La defensa del administrado se basó en que no se habría absuelto un pedido de ampliación de plazo realizado en el segundo requerimiento de información. El TFL acoge este criterio y declara que la segunda infracción es dejada sin efecto, restando el pronunciamiento por la primera y tercera infracción. Los fundamentos señalados en el cuadro precedente son los adoptados por el TFL. Esta postura es peligrosa y ha sido contraria a otros pronunciamientos del TFL que repasaremos posteriormente. En tanto, consideramos que se generan los siguientes problemas:

- i. En principio, requiere que, para que se configure la infracción del numeral 46.3. exista una negativa expresa. Ello es contrario a la propia naturaleza de la potestad administrativa que se estaría vulnerando con esta conducta. En principio un requerimiento de información es una potestad ordenatoria, que requiere una acción por parte del administrado, la cual es entregar la información y documentación solicitada²⁷, por tanto, el “no hacer” implica el incumplimiento, el TFL con este criterio requiere de una acción del administrado para que se configure la infracción, lo cual resulta irrazonable.
- ii. En segundo lugar, es más fácil, menos costoso, para el infractor la omisión que la negativa expresa, la omisión implica un “no hacer” la negativa expresa requiere que se invierta tiempo y se adopte una acción. En este sentido, si por el simple hecho de no responder resulta una atenuación de la conducta es consecuente que el infractor prefiera simplemente omitir remitir algún tipo de respuesta, lo cual es más cómodo que emitir una negativa.
- iii. En la misma línea cabe cuestionarse ¿Por qué es más grave la negativa expresa que la omisión? El efecto que pueden generar es el mismo. El problema es que se hace una interpretación errónea intentando equiparar la culpa con la omisión, el descuido o la falta de diligencia y la negativa con el dolo. Cuando la omisión también puede hacerse con plena intención de no responder al inspector de trabajo.
- iv. Finalmente, y más grave aún, se está objetivando el cometimiento de una infracción administrativa. Toda infracción administrativa es subjetiva por tanto para que se configure la infracción debe haber intencionalidad. En el presente caso, se sabe que el

²⁷ Siempre y cuando cumpla con las características: que sea conducente, necesaria, relevante y que exista

administrado tenía conocimiento de los requerimientos, pudo solicitar una ampliación de plazo en el segundo de ellos, entonces, no es consecuente que el TFL sustente su decisión en que, el administrado presentó la información luego de ser notificado con la imputación de cargos alegando que recién tomaba conocimiento, como un supuesto de omisión o falta de diligencia es totalmente contradictorio. Principalmente porque al comprar el argumento de que recién se estaba tomando conocimiento devendría en dejar sin efecto cualquier infracción. Si el TFL asume que se tomó conocimiento posteriormente a la inspección entonces no hay responsabilidad, porque no hay culpa. Entonces se adopta un criterio totalmente errado.

B. Sobre el pronunciamiento en la Resolución N°479-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Gráfico 22: *Fundamentos relevantes de la Resolución N°479-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala*

Resolución	479-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala
Fecha	29 de mayo de 2023
Fundamentos	<p>6.10 Ahora bien, el tipo administrativo contenido en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, está orientada a sancionar una negativa del sujeto inspeccionado o de sus representantes el facilitar la información y documentación necesaria; <u>no una mera omisión o falta de respuesta, sino una conducta claramente establecida en la que la impugnante o su representante se niegan a entregar la información solicitada.</u></p> <p>6.12 Debe indicarse que, si bien en el presente caso <u>podría entenderse que la empresa inspeccionada incurrió en un incumplimiento a su deber de colaboración,</u> al no haber atendido el requerimiento cuyo vencimiento se produjo el 30 de setiembre de 2021; <u>no se puede dejar de observar que sí respondió al requerimiento efectuado, manifestando las razones por las cuales era imposible que exhiba tales cuadernos,</u> conforme se desprende del numeral 4.10 del Acta de Infracción</p> <p>6.15 En tal sentido, se verifica que ni la autoridad sancionadora ni inspectiva, han construido adecuadamente la subsunción de la conducta reprochada en el tipo infractor imputado, <u>puesto que la conducta imputada, no guarda coincidencia con el tipo infractor contenido en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT;</u> por lo que, a juicio de esta Sala, no corresponderá reprocharle bajo la infracción antes dicha; ello bajo la función garantista que representa el principio de tipicidad y el debido procedimiento; por lo que se deben acoger los argumentos expuestos en el recurso de revisión.</p> <p>6.16 Así, en la línea de procurar la más <u>estricta aplicación del principio de tipicidad y debido procedimiento, por las razones expuestas precedentemente, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta</u> a través del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.</p>

Elaboración propia

Este caso, resuelto dos años después del anterior, incluso después de la emisión de ambos precedentes de observancia obligatoria, se contextualiza en el recurso de revisión presentado por Compañía de Minas Buena Ventura S.A.A. ante la resolución emitida por la Intendencia Regional de Arequipa. En este caso, se impuso una sanción por la configuración de una infracción administrativa laboral tipificada en el numeral 46.3. La empresa no entregó al inspector de trabajo un cuaderno de ordenes de trabajo argumentando que dichos cuadernos no son documentación obligatoria por norma y que, no contaban con los mismos, refiriendo que no hay un espacio de tiempo determinado para conservar dichos cuadernos, en tanto la información solicitada no existiría. El TFL decide dejar sin efecto la infracción por los motivos señalados en el cuadro precedente. Dicha fundamentación, a nuestro entender, carece de razonabilidad por los siguientes motivos:

- i. En principio, el TFL basa su decisión principalmente en el fundamento sobre la supuesta errónea tipificación aplicada a la sanción. Sin embargo, no se pronuncia sobre la responsabilidad del administrado, al contrario, mediante el fundamento 6.12 reconoce una supuesta responsabilidad administrativa, para posteriormente no aplicar una sanción por tipificación errónea.
- ii. En segundo lugar, aquí no se observa una omisión o falta de respuesta sino una negativa justificada en la inexistencia de la información solicitada. En tanto, existiendo una negativa lo que correspondería analizar es si la justificación es válida, no correspondería pronunciarse sobre la tipificación.
- iii. Seguidamente, basándonos en el principio de presunción de veracidad y las características de la información solicitada, si el administrado refiere que dicha información no existe y que además no forma parte de documentación con la que deba contar la empresa por ley entonces no habría responsabilidad. Nuevamente el TFL está aplicando las infracciones como si bastara la responsabilidad objetiva.
- iv. En tanto, si bien es cierto que el efecto es el mismo, la fundamentación no cumple con un deber de motivación idóneo.

A partir del análisis de estas dos resoluciones del TFL²⁸ se deja ver una línea interpretativa que puede ser bastante dañina en la aplicación de las normas administrativas en el marco del procedimiento administrativo sancionador, las cuales tienen una tendencia a dejar de lado el análisis sobre la responsabilidad administrativa. Así mismo, acarrearán confusiones sobre la

²⁸ Véase además las Resoluciones N° 060-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, N° 101-2021-SUNAFIL/TFL.

aplicación de la graduación de sanciones en la búsqueda de justificar la mayor o menor gravedad de un comportamiento cuando la norma técnica, en este caso el RLGIT, no acompaña a la realidad. Tenemos otros pronunciamientos que son contrarios a los adoptados anteriormente:

C. Sobre el pronunciamiento en la Resolución N°425-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Gráfico 23: Fundamentos relevantes Resolución N°425-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Resolución	425-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala
Fecha	18 de octubre de 2021
Fundamentos	6.20 Por ello – tal y como lo sostiene la impugnante – si bien esta Sala ha sido explícita en señalar en resoluciones anteriores que la negativa a colaborar debe de ser expresa, a fin de tipificarse la conducta dentro del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, tampoco puede dejar de observar el comportamiento de la impugnante no solo a través de otros procedimientos que son materia de conocimiento de esta Sala, sino de las propias actuaciones de la autoridad durante la etapa inspectiva y sancionadora del caso de autos.

Elaboración propia

En este caso, el TFL se contradice, aceptando haber señalado que para la configuración del numeral 46.3 debe haber una negativa expresa. Sin embargo, su propio argumento se ve sobrepasado por la realidad cuando se pone bajo análisis casos de empresas inspeccionadas que hacen omisión de envío con intención y conocimiento.

Debemos destacar que hay varios pronunciamientos en otro sentido, es decir que no exigen la negativa expresa y algunos otros que aplican el precedente de observancia obligatoria.²⁹ Sin embargo, se señalan los anteriores pronunciamientos como una muestra de la dificultad para determinar la gravedad de las infracciones a la labor inspectiva y la falta de claridad en torno al tema.

Es por estos motivos que, se concluye que es necesaria una modificación normativa que establezca una forma de diferenciar entre los efectos de las infracciones graves y muy graves,

²⁹ Véase, Resolución N° 051-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 134-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 134-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 658-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 658-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 127-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 213-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otros.

las cuales ya fueron señaladas en los precedentes de observancia obligatoria, pero que, como hemos analizado, no son suficiente para evitar pronunciamientos, a nuestro parecer, errados. En la misma línea, las contradicciones afectan la predictibilidad de las resoluciones a nivel administrativo y por ende a la propia Administración, en particular a las intendencias regionales, que idealmente deben actuar bajo una unidad en criterios básicos, para las cuales el TFL representa una fuente de consulta de interpretación normativa.

4.3.2. Respetto del criterio de graduación: número de trabajadores afectados

Como desarrollamos anteriormente, el bien protegido por las infracciones a la labor inspectiva es, en esencia, la facultad administrativa de fiscalización, traducida en las potestades otorgadas a los inspectores de trabajo, por tanto, no hay un número de trabajadores afectados directamente. Esto se refuerza con lo consignado en el artículo 47 del RLGIT, en el cual se indica que; las infracciones a la labor inspectiva se colocan independientemente del cumplimiento o no de la normativa socio laboral. En tanto, cabe la posibilidad de que la infracción a la labor inspectiva subsista aun cuando se haya verificado que si se cumplieron las obligaciones laborales.

En principio, el criterio de número de trabajadores afectados, en infracciones distintas a las infracciones a la labor inspectiva, responde de forma directamente proporcional a la gravedad; a más trabajadores afectados más daño generado, por tanto, mayor gravedad y sanción. Podemos decir que existe una relación directa con el principio de Razonabilidad de la Potestad Sancionadora del artículo 248 del TUO de la LPAG. En tanto, evitar el cumplimiento de las normas laborales genera un beneficio al inspeccionado, como ejemplo; evitar pagar los beneficios laborales de un trabajador genera un beneficio al empleador, si no se paga beneficios laborales a 20 trabajadores el beneficio es mayor. Entonces, el criterio de número de trabajadores afectados responde a una forma de diferenciar el daño e incluye criterios de razonabilidad para su graduación.

He aquí otra falencia para determinar la graduación de sanciones a la labor inspectiva que, si se aplica el criterio de trabajadores afectados de manera general, a todas las infracciones a la labor inspectiva, sin diferenciar sus incidencias, es factible caer en la aplicación de sanciones poco razonables.

En tanto, existen circunstancias donde no hay trabajadores afectados ni directa ni indirectamente, dependiendo de si la orden de inspección llega culminar con una verificación

del cumplimiento de las obligaciones laborales del empleador. Por ejemplo; cuando de una orden de oficio se verifica el cumplimiento de las materias de la orden de inspección, pero en el camino se produce una infracción a la labor inspectiva, igual se procederá a colocar como número de trabajadores afectados a todos a los que iba dirigida la orden, en este caso no hay afectación a los trabajadores. Asimismo, cuando existe una inspección con origen en una denuncia en la que se podría decir que el denunciante pudo verse perjudicado por la demora, sin embargo este argumento también carecería de sentido entendiendo que, el denunciante no es parte del procedimiento que además está sujeto a un plazo, en tanto la inspección culmine dentro del plazo la afectación es únicamente para el desarrollo de la inspección y en específico hacia el inspector de trabajo que personifica la facultad de fiscalización de la administración pública.

Sin embargo, en ambos casos, el número de trabajadores al que va dirigida la orden implica un parámetro de la complejidad de la orden de inspección, de las circunstancias, del beneficio obtenible por el sujeto inspeccionado y de la potencial relevancia que tenga en la consecución de las finalidades de la inspección laboral, por lo que continúa siendo relevante, aunque no se afecten de forma directa los derechos de trabajadores. En tanto, es un criterio que se aplica de forma general en la graduación de sanciones, sin embargo, como veremos más adelante, hay situaciones donde los trabajadores afectados cobran mayor relevancia, en esos casos se han dispuesto criterios que incrementarían la sanción a imponerse.

4.3.2.1. Diferencias en la adecuación del criterio de graduación de número de trabajadores afectados por tipos de infracciones a la labor inspectiva

Cuando estudiamos la graduación de las infracciones a la labor inspectiva nos cruzamos con distintos escenarios. Estas infracciones son independientes de la comprobación, o no, de las materias inspeccionadas debido a que ciertamente no protegen los mismos bienes. Para ello vamos a clasificar las infracciones a la labor inspectiva de acuerdo con la incidencia del criterio de trabajadores afectados. Tenemos:

A. Infracciones a la labor inspectiva en la que los trabajadores afectados tienen incidencia

A.1. Caso de las infracciones a la labor inspectiva por incumplimiento de medidas de requerimiento.

- Son parte de una OI que ha verificado un incumplimiento.

- Exige el cumplimiento de determinadas acciones individualizando a los trabajadores afectados.
- Su incumplimiento es una omisión al deber de colaboración y genera: 1) se imponga una sanción por incumplimiento de NSL o de SST. 2) se imponga una sanción por infracción a la labor inspectiva. La afectación directa al trabajador se castiga en la multa por NSL o SST en la materia que se haya vulnerado.

A.2. Las infracciones a la labor inspectiva en una OI que se genere sobre hechos que signifiquen un peligro para la integridad de los trabajadores en materias de SST.

- Existe un hecho que permite alertar sobre la posibilidad de un incumplimiento de SST grave.
- Existe la posibilidad de puesta en peligro de un bien jurídico superior como la vida o la integridad de los trabajadores
- Hay peligro en la demora de la ejecución de la orden de inspección

A.3. Las infracciones a la labor inspectiva sobre el impedimento de visitas inspectivas en el caso de OI con materias de formalización o SST

- Son materias que requieren una inspección visual en aplicación del principio de Primacía de la Realidad absolviendo ¿Quiénes trabajan realmente en ese centro laboral? ¿Se cumplen las obligaciones de SST?
- La configuración de esta infracción (numeral 46.1 del RLGIT) implica la posibilidad de que no se puedan detectar riesgos de SST o de trabajo informal, generando una posibilidad de peligro de la integridad física de los trabajadores o casos de explotación laboral.

B. Infracciones a la labor inspectiva en las que los trabajadores afectados no tienen incidencia

No es necesario que concurran las siguientes características:

- Infracciones que para su configuración no es necesario que la OI alcance su finalidad de verificar las materias que contine.
- No implican un riesgo de daño a la integridad física de los trabajadores
- No hay un peligro en la demora de la ejecución de la infracción.

- Se puede verificar documentalmente independientemente del número de trabajadores.
- Infracciones que se generan en una OI en la cual se concluye que no se cometieron otros tipos de infracciones.

En ambos casos las infracciones a la labor inspectiva afectan directamente la potestad administrativa de fiscalización, pero indirectamente ocasionan, que no se pueda realizar o se dificulte la verificación del cumplimiento de los derechos de los trabajadores, independientemente del resultado. Es por ello que no se puede prescindir del criterio de graduación de número de trabajadores afectados, sin embargo, es evidente que en algunos casos la incidencia es mayor, por tanto, en orden de las circunstancias tiene una gravedad mayor o menor.

4.3.2.2. Sobre los criterios fijados en el artículo 48.1-C del RLGIT en el caso de la visita inspectiva

Como vimos anteriormente, la existencia de una tabla con rangos impide la aplicación directa de los criterios del Principio de Razonabilidad y de graduación, por tanto, el legislador ha tenido a bien incluirlo un criterio que permita agravar aquellas infracciones en las que los trabajadores afectados tienen mayor incidencia.

48.1-C Tratándose de las infracciones tipificadas en los numerales 25.16 y 25.17 del artículo 25; el numeral 28.10 y 28.11 del artículo 28, cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente; y los **numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14** del artículo 46 del presente Reglamento, **únicamente para el cálculo de la multa a imponerse, se considera como trabajadores afectados al total de trabajadores de la empresa.**

Para el caso de las infracciones señaladas en el párrafo anterior, aun cuando se trate de una microempresa o pequeña empresa, **la multa se calcula en función de la tabla No MYPE del cuadro del artículo 48, aplicándose una sobretasa del 50%.**

Las microempresas y pequeñas empresas inscritas en el REMYPE reciben el descuento del 50% previsto en el artículo 39 de la Ley, luego de realizado el cálculo establecido en el párrafo anterior.

En tanto, el legislador ha dispuesto en el artículo 48.1-C que cuando sea detectada una infracción a la labor inspectiva en los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14, se asigna, para efectos de graduación de la multa, a la totalidad de trabajadores de la empresa, considerando

la gravedad antes descrita y la imposibilidad de detectar, en algunos casos, a los trabajadores sobre los que recae la inspección. Ello incrementa la multa a imponerse, puesto que estaremos en otro rango de la tabla sin embargo este no es el único criterio que agrava la conducta e incrementa la sanción:

- Incrementa la sanción al considerar a todos los trabajadores como trabajadores afectados
- Incrementa la sanción al utilizar la tabla No MYPE, es decir que sin importar la configuración de la empresa se utilizarán los rangos más altos.
- Se aplica un incremento de una sobre tasa del 50%.

Como hemos justificado en la clasificación del numeral anterior, existen infracciones a la labor inspectiva que, si bien no afectan de forma directa al trabajador si tiene una incidencia en torno a cuestiones de necesidad en la inmediatez de la actuación inspectiva por tanto más graves y consecuentemente merecedoras de una sanción más elevada. Sin embargo, existen precisiones respecto de la incorporación del numeral 46.1. en los supuestos contemplados en el numeral 48.1-C.

Sobre el caso de la visita inspectiva, a fin de entender la justificación del legislador, consideramos que esa premisa está basada en la esencia de la visita inspectiva, la cual es corroborar la realidad de todos los trabajadores de la empresa sometida a inspección. Sin embargo, en la práctica esta actuación inspectiva no se utiliza únicamente para la verificación de materias que incluyan a todo un grupo de trabajadores. Como tampoco el hecho que una misma razón social puede tener varias sedes o centros laborales. Así mismo, su configuración no siempre va de la mano con el impedimento de continuar con la inspección. Por tanto, tal como señalamos anteriormente, las infracciones a la labor inspectiva sobre el impedimento de visitas inspectivas en el caso de OI con materias de formalización o SST son las únicas que cumplen con los criterios de gravedad para ser incluidas en este agravante.

Revisando los pronunciamientos administrativos tenemos algunos casos donde la aplicación de la normativa actual genera situaciones poco razonables. Conforme la Resolución N°511-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala; se sancionó al inspeccionado con dos infracciones a la labor inspectiva tipificadas en el artículo 46.1. La infracción se inició por denuncia con materia de verificación de pago de beneficios sociales, implicando a un solo trabajador. Al finalizar la investigación se determinó el cumplimiento de la materia verificada. Sin embargo,

el inspeccionado en dos oportunidades impidió el ingreso del inspector al centro de trabajo. Se confirma la imposición de dos multas ascendentes al total de S/ 76 545.00 (setenta y seis mil quinientos cuarenta y cinco con 00/100 soles). En este caso es evidente el entorpecimiento de la inspección, por cuanto existe una vulneración al deber de colaboración en dos oportunidades. Sin embargo ¿Es proporcional?, cabe destacar que el número de trabajadores afectados se consideró en razón del rango de 26-50 más una sobretasa del 50%, por lo que, a pesar de que la inspección recaía sobre un trabajador se graduó en función a todos los trabajadores de la empresa, en aplicación del artículo 48, numeral 48.1-C así mismo, la finalidad de la orden de inspección de llegó a concretar, verificándose el cumplimiento de las normas socio laborales.

Se puede apreciar que la visita inspectiva del 46.1 no necesariamente va a implicar un perjuicio a todos los trabajadores de la empresa, así como no cumple con alguna característica de riesgo en la demora o puesta en peligro de la integridad de los denunciantes.

4.3.2.3. Sobre el número de trabajadores afectados para el cálculo de la multa

El número de trabajadores afectados, de forma general, está compuesto por aquellos a quienes alcanza la inspección y sobre quienes se detectan los incumplimientos, es decir quienes han visto vulnerados sus derechos laborales. No necesariamente serán aquellos que estén registrados como trabajadores, en algunas infracciones puede alcanzar también a pensionistas, quienes laboren bajo la normativa de modalidades formativas laborales, prestadores de servicios; bajo el principio de primacía de la realidad, y derechohabientes³⁰. Incluso, en casos de afectación de derechos colectivos el RLGIT determina de forma expresa a quienes se les debe considerar, para el cálculo de la multa como trabajadores afectados³¹.

Respecto de las infracciones a la labor inspectiva, no hay precisión en la norma reglamentaria sobre quienes deben ser incluidos como trabajadores afectados para el cálculo de la multa, salvo por las disposiciones del artículo 48.1-C del RLGIT sobre los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14.

Llegado a este punto, resulta consecuente la necesidad de señalar quienes son los trabajadores afectados en una infracción a la labor inspectiva para el cálculo de la multa. Debido a que, a

³⁰ Artículo 24.2. y 25.20 del RLGIT

³¹ Artículo 48.1-B del RLGIT

diferencia de otras infracciones, no tenemos personas directamente afectadas. Los pronunciamientos administrativos no son ajenos a esta problemática.

En la Resolución N° 1031-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL se pronuncia respecto del número de trabajadores afectados. En este caso, parte de los fundamentos del administrado se basan en la falta de determinación del número de trabajadores. En la resolución de primera y segunda instancia se le habría sancionado por la comisión de dos infracciones a la labor inspectiva del numeral 46.3 considerando como trabajadores afectados a 3010 trabajadores, número ascendente al total de trabajadores de la empresa, siendo que, se trataba de una inspección en la cual, al no haber respuesta, no se habría determinado un número de trabajadores específicos. La multa ascendía a S/ 462,264.00 (cuatrocientos sesenta y dos mil doscientos sesenta y cuatro soles con 00/100). Cabe destacar que la empresa inspeccionada tenía varias sedes en distintos departamentos del Perú, sin embargo, el lugar sujeto a verificación se ubicaba en Arequipa. El TFL declaró nula la resolución de primera instancia, indicando que la orden de inspección estaba direccionada a verificar materias específicas en una sede de trabajo conforme las competencias territoriales de la Intendencia Regional de Arequipa, por lo que, incluir a todos los trabajadores de la empresa no resulta razonable.³²

Del mismo modo, en la Resolución N°080-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, se detectaron dos infracciones a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 46.3. En dicho caso, se consideró como trabajadores afectados a la totalidad de trabajadores, a pesar de que, la materia de verificación constaba en la implementación de planes de prevención contra el COVID19 y provisión de equipos de protección. La administrada demostró que no todos sus trabajadores realizaban labores presenciales, por tanto, había un número de trabajadores sobre los cuales no iba a recaer la inspección. El TFL revocó la sanción interpuesta declarando fundado en parte, el recurso de revisión.

En este sentido, en la Resolución N°1033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, destaca que, el mismo criterio sobre la competencia territorial para la consideración del número de trabajadores afectados, también ha sido aplicado, con acierto, al numeral 46.1, en este caso se establece por norma que deben considerarse a la totalidad de trabajadores de la empresa como trabajadores afectados. Sin embargo, razonablemente la segunda instancia de la Intendencia

³² Véase, en el mismo sentido, las resoluciones: Resolución N° 059-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala Resolución N° 113-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

Regional de Huánuco modificó el número de trabajadores afectados por los que laboraban en la sede empresarial de Huánuco del sujeto inspeccionado.

En tanto, podemos decir que, en general, en las infracciones a la labor inspectiva los trabajadores afectados son aquellos sobre los que recae la inspección, la cual está delimitada por materia, tiempo y en especial por territorio.

Gráfico 24: Número de trabajadores afectados para el cálculo de la multa en los supuestos del artículo 46 del RLGIT

Supuestos del artículo 46 del RLGIT	Número de trabajadores afectados para el cálculo de la multa
46.1. Impedimento de entrada al centro laboral	Total de trabajadores de la empresa
46.2. No acreditar la identidad	Trabajador o trabajadores sobre los que recae la inspección.
46.3. Negativa a remitir información o documentación	Trabajador o trabajadores sobre los que recae la inspección.
46.4. Impedimento de tomar muestras o registros	Trabajador o trabajadores sobre los que recae la inspección.
46.5. Sobre el impedimento de participación del trabajador, sindicato o su representante	Trabajador o integrantes del sindicato.
46.6. Sobre el abandono de diligencias	Trabajador o trabajadores sobre los que recae la inspección.
46.7. Incumplir la medida de requerimiento en materia de NSL y SST	Trabajadores individualizados en la medida de requerimiento.
46.8. Incumplir medida de requerimiento de modificaciones de SST	Trabajadores individualizados en la medida de requerimiento.
46.9 Sobre el incumplimiento de la medida de paralización de labores o tareas	Trabajador o trabajadores sobre los que recae la medida de paralización de labores o tareas.
46.10 Inasistencia a comparecencia	Trabajador o trabajadores sobre los que recae la inspección.
46.12 Sobre la coacción amenaza o violencia contra los inspectores de trabajo	Total de trabajadores de la empresa
46.13. Sobre la obstaculización de investigación en caso de accidente de trabajo mortal	Total de trabajadores de la empresa
46.14. Sobre el incumplimiento de orden de cierre temporal en caso de accidente de trabajo mortal	Total de trabajadores de la empresa

Elaboración propia

Cabe destacar que las infracciones del 46.7, 46.8 y 46.9 del RLGIT están determinadas por la su propia naturaleza, al ser medidas que se emiten una vez se ha identificado una infracción o riesgo, deben consignarse e individualizarse los trabajadores a los que están destinadas en la medida de requerimiento, distinta a las demás infracciones a la labor inspectiva consignadas en los otros numerales.

Así mismo, es pertinente delimitar cuál es alcance de: “todos los trabajadores de la empresa”, en el caso de los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14 del RLGIT³³. En tanto, es razonable que dicho termino esté limitado por criterios de competencia territorial. Considerando que en el país operan empresas que tienen varias sedes no solo a nivel nacional sino internacional. Es abiertamente poco razonable considerar como afectados a todos los trabajadores de una empresa que tiene varias unidades de trabajo en todo el país, donde además se vulnera la competencia territorial de la autoridad administrativa que emite el acto.

4.3.3. Respecto del criterio de graduación: tipo de empresa

El tercer criterio de graduación responde al tipo de empresa. Como vimos anteriormente, dicho criterio es acorde con la razonabilidad de la sanción que debe ser lo suficientemente alta como para hacer más costoso el incumplimiento, pero a su vez proporcional. Este límite evidentemente no es el mismo para todas las empresas. Las micro y pequeñas empresas tienen un nivel económico menor para hacer frente a una multa administrativa. Mientras que, hay empresas para las cuales el monto de la multa debe ser más elevado para que cumpla con disuadir del incumplimiento de las normas.

El artículo 39 de la LGIT indica a efectos de la graduación de las multas que la sanción impuesta a las empresas calificadas como micro o pequeñas empresas se reducen en 50%. En la misma línea el artículo 48.1-A del RLGIT refiere que, la tabla de multas para las micro y pequeñas empresas ya incluye la reducción del 50%, al que hace referencia el artículo 39. Para su consideración en la graduación de sanciones se requiere una actuación del administrado que consiste en la presentación de la constancia de inscripción en el REMYPE hasta antes de la resolución de segunda instancia.

El artículo 48.1-A del RLGIT, contempla un límite al monto total de la multa impuesta en un mismo procedimiento sancionador, al 1% del total de ingresos netos que hayan percibido

³³ Así mismo, los numerales 46.13 y 46.14, conforme el artículo 39 de la LGIT y el artículo 22 del RLGIT se sanciona con se sancionan con el cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, además de la imposición de la multa.

dentro del ejercicio fiscal anterior al de la generación de la orden de inspección. Cabe destacar que refiere al año fiscal anterior a la generación de la orden, no de las resoluciones tanto de primera como de segunda instancia. Para su aplicación también se impone la necesidad de actuación del administrado, quien debe sustentar estos ingresos anuales en cualquier momento de la realización de la inspección ante la autoridad que dirija ese procedimiento. En tanto, si es durante la inspección deberá sustentar ante el inspector de trabajo, si es durante la etapa instructiva ante la autoridad instructora (SIFI), durante la etapa sancionadora ante el subintendente de sanción (SIS), hasta antes de la resolución de segunda instancia cuya autoridad resolutora es el intendente.

Como desarrollamos en el numeral precedente, conforme el artículo 48.1-C para las infracciones de los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14 se utiliza la tabla no MYPE agregándole un 50% adicional en la multa, considerando a todos los trabajadores de la empresa. Sin embargo, como se menciona en el último párrafo, se realiza el descuento del 50% una vez realizado todo el cálculo anterior.

4.3.4. Supuestos de Reducción de Multa

Los supuestos de reducción de multa se encuentran ligados a la subsanación de infracciones, que básicamente trata de devolver o eliminar los efectos generados por el incumplimiento a fin de restaurar los derechos vulnerados. La LGIT contempla una reducción de multa gradual, respecto del momento de subsanación de la infracción detectada. La subsanación de producirse antes de la notificación de la imputación de cargos es un eximente de sanción, conforme el artículo 47-A de la LGIT y el artículo 257 de la LPAG.

Sin embargo, las infracciones a la labor inspectiva son infracciones insubsanables. Al recaer sobre la afectación de las facultades de inspección los impedimentos, retrasos o dificultades en el procedimiento de fiscalización no pueden ser revertidas. Por lo que, no es factible que el administrado se acoja a las reducciones graduales de multas sobre infracciones a la labor inspectiva subsanando las materias objeto de fiscalización.

Sin embargo, en el numeral 17.3 del RLGIT contempla un supuesto de reducción en casos de la configuración de las infracciones de los numerales 46.6 y 46.10 del RLGIT:

Las sanciones por infracciones a la labor inspectiva previstas en los numerales 46.6 y 46.10 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, tendrán una reducción del 90%, siempre que el sujeto inspeccionado acredite haber subsanado todas las infracciones advertidas antes de la expedición del acta de infracción o cuando no se adviertan infracciones.

En tanto, las infracciones a la labor inspectiva son infracciones principales e independientes.

La reducción se hará cuando:

- a. Se acredite haber subsanado todas las infracciones advertidas antes de la expedición del acta de infracción.
- b. Cuando no se adviertan infracciones.

En ambos casos es necesario que se haya llevado a cabo la inspección con la verificación de las materias de la OI. No sería factible la reducción cuando no se detecten infracciones por no haberse llevado a cabo la fiscalización por causas imputables al sujeto inspeccionado. Habiéndose realizado la comprobación de las materias de la OI; en el primer caso, las infracciones detectadas deben de ser subsanables.

Llegado a este punto, es importante plantearnos: ¿Qué buscamos conseguir con la reducción en la sanción? Y ¿Cuál es el criterio para incluir únicamente las infracciones de los numerales 46.6 y 46.10 del RLGIT?

Es evidente que la finalidad de incluir una reducción de multas por infracción a la labor inspectiva, que son infracciones insubsanables, es incentivar el cumplimiento de las normas laborales, a partir de propiciar que el administrado subsane sus conductas infractoras, beneficiando a los trabajadores directamente afectados por estas infracciones subsanables, ya sean de NSL o SST.

Considerando los temas analizados a lo largo del presente trabajo de investigación, podemos afirmar que, dentro de un mismo tipo infractor pueden concurrir distintas circunstancias que la hacen más o menos graves.

En la reducción de multa únicamente se ha incluido a los tipos infractores de los numerales 46.6 y 46.10 del RLGIT, relacionados con la actuación inspectiva de comparecencia. Sin embargo, existen otras materias sobre las cuales es necesario propiciar su cumplimiento antes

que la imposición de una sanción, nos referimos a aquellas materias relacionadas con el pago de remuneración, conceptos remunerativos y beneficios sociales. Estas materias son subsanables y son aquellas que están íntimamente relacionadas con los derechos laborales reconocidos en la Constitución. Así mismo, deben formar parte, como una prioridad, en el sistema de inspección de trabajo con la satisfacción de necesidades básicas que se relacionan directamente con la subsistencia del trabajador y sus familias.

Por lo que, es coherente propiciar el cumplimiento de dichas materias antes que la imposición de una sanción administrativa. Estando a lo expuesto, beneficiar con una reducción de multa ante el cumplimiento de obligaciones laborales relacionadas con estas materias es razonable. Es factible la inclusión de los numerales 46.1 y 46.3 en infracciones relacionadas con pago de remuneraciones, conceptos remunerativos y beneficios sociales.

4.4. Respeto del Principio de Razonabilidad y el Principio de Proporcionalidad

En nuestra cultura jurídica está bastante ligado, incluso equiparado, al Principio de Razonabilidad con la aplicación de justicia. Es importante resaltar que hablar de justicia es muy ambiguo, si terminamos recurriendo a el concepto acuñado por Aristóteles y justicia es “dar a cada quien lo que le corresponde” terminaremos en la línea que considera que el Principio de Razonabilidad tiene que ver con el actuar “justo” de la administración pública, en el caso en particular, en la aplicación justa de una sanción, que se resume en castigar un actuar contrario a las normas acorde con la gravedad. Sin embargo, se podría escribir muchas tesis completas sobre develar que es la justicia y no todas coincidirían, además cambiarían con el tiempo.

Ante lo abstracto del concepto de justicia, la evaluación de la efectividad normativa en términos de razonabilidad debe pasar por un análisis más profundo en términos de impacto de la norma en su aplicación real, donde las garantías del administrado requieren de predictibilidad al someterse a un procedimiento que a su vez proteja los intereses comunes y la propia facultad del Estado de velar por el cumplimiento normativo. Las deficiencias normativas afectan a estos tres ámbitos.

La LPAG va más allá de la aplicación de justicia, y prescribe al Principio de Razonabilidad como la forma en la que la Administración aplica una sanción evitando que la comisión de dicha conducta sea más ventajosa que el cumplimiento de las normas infringidas o de asumir la sanción. Como parte de este principio considera que la sanción sea proporcional al

incumplimiento, donde los incumplimientos más graves o que generan mayores beneficios al infractor tienen mayor sanción. Entonces, la LPAG se sirve de conceptos propios de la economía para determinar la razonabilidad, hablando de retribución, beneficios, ventajas, desincentivos.

El presente trabajo no pretende un análisis a profundidad sobre los términos antes expuestos y su presencia en las sanciones administrativas, ello conllevaría una investigación propia, sin embargo, utilizaremos una parte del AED para sustentar nuestra posición sobre el avocamiento a la mejora normativa en la determinación de sanciones a la labor inspectiva en el ámbito de las infracciones administrativo – laborales.

En vista que, el poder punitivo del Estado se materializa tanto en el derecho penal como en su facultad administrativo-sancionadora nos vamos a servir de algunos términos generales sobre la represión de conductas contrarias a nuestro ordenamiento jurídico. Cooter y Ulen (2016) describen el sustento de la necesidad de la existencia del derecho penal adicional a un derecho de retribución de daños, donde la protección de un derecho se distingue de la protección de un interés.

“La protección de los intereses asegura la riqueza y la protección de los derechos asegura la libertad” (Cooter & Ulen, 2016, p. 577) para entender dicha frase los autores ejemplifican la siguiente situación: si la ley permite invadir propiedades con la condición de compensar al propietario por los daños se estaría protegiendo el interés del dueño, pero no el derecho de uso de la propiedad del dueño. En tanto, la referencia a la libertad está dirigida al ejercicio del derecho de quien lo posee de forma libre, en el caso que nos atañe, el derecho laboral. Si únicamente la ley obligara al empleador a compensar al trabajador por un accidente laboral sin sancionarlo por sus incumplimientos de SST se protege el interés del trabajador, pero no su derecho de laborar en condiciones seguras, porque aquí, incluso la compensación podría ser imperfecta donde el pago por el daño es disuasivo mas que compensatorio.

Consecuentemente el castigo, es necesario para disuadir, ya que sin castigo la compensación por responsabilidad en daños y perjuicios puede volver rentable el incumplimiento. Por lo que, “la ley debe imponer un castigo suficiente para que el beneficio neto esperado del delito para el delincuente sea negativo”(Cooter & Ulen, 2016, p. 558) esta definición es lo que nuestra LPAG denomina Principio de Razonabilidad.

Sin embargo, el castigo no es lo único que influye en la disuasión de incumplimientos, “en la realidad, el castigo es probabilístico, no certero”(Cooter & Ulen, 2016, p. 580) referido a que no todos los incumplimientos serán detectados, por ende, no todos serán sancionados, y aquí esta la otra variable: la probabilidad de detectar el incumplimiento. En tanto, los castigos y los esfuerzos para detectar y sancionar infracciones se incrementan con la gravedad del delito. Lo que guarda relación con lo que la LPAG denomina proporcionalidad. El incumplimiento será beneficioso cuando hay pocas probabilidades de ser atrapado y cuando el castigo es bajo.

Las probabilidades de detectar un incumplimiento se incrementan destinando recursos estatales para ello (más inspectores, generar más ordenes de inspección, mas intendencias regionales etc.) mientras que el castigo se incrementa agravándolo (incrementando montos de las multas, tipificando más infracciones como muy graves). Evidentemente, es más costoso incrementar los recursos para la detección de incumplimientos que agravar las sanciones, consecuentemente, en materia de políticas públicas se opta principalmente por la segunda opción. Cabe destacar que ambas son complementarias, debido a que de nada servirá tener sanciones muy graves si los incumplimientos no se detectan.

Las infracciones a la labor inspectiva castigan un incumplimiento: omitir el deber de colaboración. Sin embargo, están íntimamente ligadas con propiciar la detección de incumplimientos. En tanto, aquí se busca disuadir conductas destinadas a reducir las probabilidades de detección de infracciones.

Dichas infracciones se pueden generar una vez iniciado un procedimiento inspectivo, entonces una vez inmerso en el mismo no hay marcha atrás, el inspeccionado debe someterse al procedimiento y le sería más costoso no colaborar, adicionado a un posible incumplimiento.

De allí, proviene la importancia en la revisión y correcta aplicación de las sanciones por infracción a la labor inspectiva, porque las dificultades en su aplicación o revisión posterior, ya sea judicial o en recurso de revisión, puede resultar en un detrimento de la potestad inspectiva, perdiendo predictibilidad y confianza, propiciando el incumplimiento en una doble vertiente; como castigo y como instrumento para propiciar la efectividad de los mecanismos para detectar sanciones.

CONCLUSIONES

1. La fiscalización administrativa, como una función pública, surge a fin de vigilar el cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones positivizadas en las normas, en este caso laborales, persiguiendo su eficacia. Consecuentemente satisfacen el interés público que reviste el cumplimiento de dichas normas.
2. A fin de llevar a cabo la inspección se otorgan diversas facultades a los inspectores de trabajo, orientadas a la comprobación del cumplimiento de la normativa laboral, pudiendo ejercitarse en el marco de una orden de inspección que, es el acto para dotar de competencia al inspector de trabajo sobre determinado territorio, tiempo y materias, individualizando al administrado sujeto a fiscalización. Las facultades de inspección se materializan en actuaciones inspectivas, las cuales pueden ser de investigación o de requerimiento.
3. El deber de colaboración es la obligación del administrado de permitir y participar, cuando se lo requiera, en la realización de una inspección laboral. Cuando el administrado voluntariamente decide ejercitar algún acto u omisión contrarios a este deber comete una infracción a la labor inspectiva. Dichas infracciones son independientes y no están subordinadas al cumplimiento de las normas laborales.
4. Las infracciones a la labor inspectiva desincentivan y castigan la omisión del deber de colaboración, necesario para llevar a cabo las potestades de fiscalización, que se genera íntegramente de la relación existente entre el administrado y el Estado, por lo que para su configuración no se realiza una verificación de cumplimiento de las normas laborales, asimismo, se diferencian de otras infracciones ya que se generan durante la fiscalización, mientras que otros incumplimientos tienen un origen anterior que se detecta en la fiscalización, cabe recalcar que no solo se cautelan las facultades o la potestad de fiscalización en general, sino hacerlo de una manera idónea, evitando las obstaculizaciones.
5. Las conductas tipificadas en los numerales 45.1 y 45.2 del RLGIT, son genéricas, en tanto, cualquier conducta relacionada con la omisión al deber de colaboración estaría incluida posiblemente en ambos supuestos. Adicional a ello, se han considerado en el artículo 46

del RLGIT, un listado de infracciones como muy graves, abarcando la mayoría de los supuestos existentes. Por tanto, se puede decir que, los numerales 45.1 y 45.2 del RLGIT han perdido aplicación práctica.

6. A fin de estudiar las infracciones muy graves a la labor inspectiva acorde con el momento de su configuración se pueden clasificar en: 1) infracciones que impiden el inicio de la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación, 2) infracciones que se configuran durante la ejecución de las actuaciones inspectivas de investigación e 3) infracciones derivadas del incumplimiento de medidas inspectivas de requerimiento.
7. La forma de graduar las sanciones en materia administrativo – laboral corresponde a la aplicación de un cuadro respecto de tres características: la gravedad, el número de trabajadores afectados y el tipo de empresa. Por tanto, existen algunas ventajas tales como la predictibilidad en la aplicación de multas y eliminación de discrecionalidad. Sin embargo, ello también ha devenido en una aplicación rígida que genera problemas de proporcionalidad.
8. El criterio de graduación de gravedad de la infracción es asignado por el reglamento, en tanto, desde su tipificación se establecen las conductas que serán leves, graves o muy graves. No es la autoridad administrativa quien realiza la valoración sobre la gravedad de las conductas. Considerando los temas analizados a lo largo del presente trabajo de investigación, podemos afirmar que, dentro de un mismo tipo infractor pueden concurrir distintas circunstancias que la hacen más o menos graves.
9. El criterio de número de trabajadores afectados responde de forma directamente proporcional a la gravedad, donde a más trabajadores afectados mayor daño y por ende mayor sanción así mismo mayor complejidad. Existe una relación directa con el Principio de Proporcionalidad de la LPAG.
10. En el caso de las infracciones a la labor inspectiva, no hay un daño directo a los intereses de los trabajadores, debido a que afecta directamente a la potestad de fiscalización, sin embargo, indirectamente dificulta la verificación del cumplimiento de sus derechos, independientemente del resultado. Así mismo, en algunos casos, si puede existir una incidencia directa en la esfera de la afectación de los derechos del trabajador y en

- cuestiones de necesidad de inmediatez, dicha circunstancia ha sido considerada por el legislador en el artículo 48.1-C del RLGIT, agravando el calculo de la multa para las infracciones consignadas en los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14 del RLGIT.
11. De la revisión del artículo 46.1 del RLGIT concluimos que la realización de la visita inspectiva no necesariamente implicará un perjuicio para todos los trabajadores de la empresa, así como no cumple con alguna característica de riesgo en la demora o puesta en peligro de la integridad de los trabajadores, por lo que las consideraciones agravantes del artículo 48.1-C del RLGIT deberían aplicarse únicamente a las infracciones a la labor inspectiva sobre el impedimento de visitas inspectivas en el caso de OI con materias de formalización o SST.
 12. Respecto de las infracciones a la labor inspectiva, no hay precisión en la norma reglamentaria sobre quienes deben ser incluidos como trabajadores afectados para el cálculo de la multa, salvo por las disposiciones del artículo 48.1-C del RLGIT. Las infracciones de los numerales 46.7, 46.8 y 46.9 del RLGIT están determinadas por su propia naturaleza, al ser medidas que se emiten una vez se ha identificado una infracción o riesgo, deben consignarse e individualizarse los trabajadores a los que están destinadas en la medida de requerimiento. Mientras tanto, las otras infracciones deben incluir para el calculo de la multa a los trabajadores sobre quienes recae la inspección.
 13. En la configuración de las conductas tipificadas como infracciones se presentan circunstancias que determinan que sus efectos y consecuencias no sean iguales, en particular sobre los efectos de la frustración y la interrupción de la fiscalización, entendiendo que las consecuencias que generan las actuaciones de los sujetos inspeccionados, en la práctica, no generan el mismo perjuicio, sin embargo, en aplicación de la tabla, generarían el mismo monto de multa. En específico se evidenció problemas para diferenciar los efectos del tipo 46.3. cuando la inspección logra concluir y cuando se ve frustrada.
 14. Estos problemas con la proporcionalidad han ocasionado que el TFL emita un gran número de pronunciamientos en torno a las sanciones a la labor inspectiva, en particular sobre la configuración del numeral 45.3. del RLGIT.

15. El TFL buscó atribuir un sentido interpretativo a fin de solucionar los problemas de proporcionalidad y dificultad en la graduación emitiendo dos resoluciones de Sala Plena: N° 001-2021-SUNAFIL/TFL y N°008-2023-SUNAFIL/TFL. Los precedentes indican que, cuando se evidencia que la inspección pueda seguir desplegando sus funciones se tipificará en el artículo 45.2 como infracción grave, mientras que cuando la demora frustre la inspección se aplicará el artículo 46.3 será muy grave. Sin embargo, ello no arregla el problema del todo, en primer lugar, debido a que un precedente administrativo de observancia obligatoria no modifica la norma; el numeral 45.2 está considerado tanto para conductas que perturben o impidan el desarrollo de la fiscalización y el numeral 46.3 no contempla ningún criterio de temporalidad, está diseñado para considerar toda conducta que impida el acceso del inspector a documentación o información. Por tanto, si nos apegamos, en estricto, al principio de legalidad, se estaría atribuyendo al tipo infractor características que no tiene, en segundo lugar, porque el TFL tiene otros pronunciamientos, no vinculantes, con criterios distintos, donde finalmente se resta predictibilidad.
16. La finalidad de incluir una reducción de multas por infracción a la labor inspectiva, siendo infracciones insubsanables, es incentivar el cumplimiento de las normas laborales debido a que la reducción esta sujeta al cumplimiento de otras obligaciones cuya vulneración fue detectada, incluso recompensar el no haber incurrido en otras infracciones. La reducción de multa esta únicamente contemplada para los artículos 46.6 y 46.10, sin embargo, basándonos en el interés del trabajador, las materias de pago de remuneración, conceptos remunerativos y beneficios sociales son materias sobre las que ronda un interés directo en su cumplimiento, antes que la imposición de una sanción. En tanto, es factible la inclusión de los numerales 46.1 y 46.3 en infracciones relacionadas con pago de remuneraciones, conceptos remunerativos y beneficios sociales.
17. El Principio de Razonabilidad se torna crucial para un que las sanciones administrativas alcancen sus fines esperados. Se impone un castigo que sea suficiente para no hacer rentable el incumplimiento, adicional a ello juega un papel crucial la probabilidad de detección del incumplimiento, del cual también son parte las infracciones a la labor inspectiva. En tanto, dichas infracciones tienen una doble vertiente: castigo e instrumento que propicia la efectividad de los mecanismos para detectar infracciones y poder sancionarlas.

18. La tarea de adecuar la graduación de sanciones, cuando hay normas técnicas que establecen un procedimiento fijo, se traslada a quienes diseñan dicha norma, en tanto la graduación también depende de la técnica legislativa. En este caso la actualización normativa funciona, estando frente a una norma técnica de aplicación específica, donde se debe propiciar la corrección técnica resultante de los problemas detectados en su aplicación.



RECOMENDACIONES

Conforme a las conclusiones presentadas y alineados con la comprobación de nuestra hipótesis, es necesario establecer propuestas de mejoras normativas e instituir criterios de graduación razonables y proporcionales. Dichas mejoras serán las siguientes en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, Decreto Supremo N° 019-2006-TR:

En el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT:

DICE:	MODIFICATORIA:
45.2 Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.	45.2 Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, de forma temporal , siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.

En el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT:

DICE:	MODIFICATORIA:
46.3 La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.	46.3 La negativa, por acción u omisión , del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones, impidiendo o frustrando la inspección.

En el numeral 46.6 del artículo 46 del RLGIT:

DICE:	MODIFICATORIA:
46.6 El abandono o inasistencia a las diligencias inspectivas	46.6 El abandono de las diligencias inspectivas

En el artículo 48.1-C del RLGIT:

DICE:	MODIFICATORIA:
<p>48.1-C Tratándose de las infracciones tipificadas en los numerales 25.16 y 25.17 del artículo 25; el numeral 28.10 y 28.11 del artículo 28, cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente; y los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14 del artículo 46 del presente Reglamento, únicamente para el cálculo de la multa a imponerse, se considera como trabajadores afectados al total de trabajadores de la empresa.</p> <p>Para el caso de las infracciones señaladas en el párrafo anterior, aun cuando se trate de una microempresa o pequeña empresa, la multa se calcula en función de la tabla No MYPE del cuadro del artículo 48, aplicándose una sobretasa del 50%</p>	<p>48.1-C Tratándose de las infracciones tipificadas en los numerales 25.16 y 25.17 del artículo 25; el numeral 28.10 y 28.11 del artículo 28, cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente; y los numerales 46.12, 46.13, 46.14 y <u>el numeral 46.1 cuando recaiga sobre el impedimento de visitas inspectivas en el caso de órdenes de inspección con materias de formalización o seguridad y salud en el trabajo</u> únicamente para el cálculo de la multa a imponerse, se considera como trabajadores afectados al total de trabajadores de la empresa <u>sometida al ámbito y competencia de fiscalización determinada en la orden de inspección correspondiente.</u></p> <p>Para el caso de las infracciones señaladas en el párrafo anterior, aun cuando se trate de una microempresa o pequeña empresa, la multa se calcula en función de la tabla No MYPE del cuadro del artículo 48, aplicándose una sobretasa del 50%</p>

Agregar a continuación del artículo 48.1-D del RLGIT:

AGREGAR:
<p>48.1-E. Para efectos del calculo de la multa en los numerales 46.1, 46.2, 46.3, 46.4, 46.6, 46.10 del artículo 46 del presente reglamento se considerará como trabajadores afectados a el trabajador o trabajadores sobre quienes recae la inspección.</p>

En el numeral 17.3 del artículo 17 del RLGIT:

DICE:	MODIFICATORIA:
<p>17.3 Cuando el sujeto inspeccionado subsane las infracciones en el plazo otorgado por el inspector del trabajo en la medida de requerimiento, se emite el informe correspondiente dejando constancia del cumplimiento de las obligaciones fiscalizadas, sin perjuicio de la emisión de las recomendaciones o advertencias que correspondan, dando fin a la etapa de fiscalización.</p> <p>Cuando la subsanación se produzca después del vencimiento del plazo de la medida de requerimiento y antes de la notificación de imputación de cargos, aquélla será calificada por la autoridad instructora del procedimiento sancionador.</p> <p>Las sanciones por infracciones a la labor inspectiva previstas en los numerales 46.6 y 46.10 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, tendrán una reducción del 90%, siempre que el sujeto inspeccionado acredite haber subsanado todas las infracciones advertidas antes de la expedición del acta de infracción o cuando no se adviertan infracciones.</p>	<p>17.3 Cuando el sujeto inspeccionado subsane las infracciones en el plazo otorgado por el inspector del trabajo en la medida de requerimiento, se emite el informe correspondiente dejando constancia del cumplimiento de las obligaciones fiscalizadas, sin perjuicio de la emisión de las recomendaciones o advertencias que correspondan, dando fin a la etapa de fiscalización.</p> <p>Cuando la subsanación se produzca después del vencimiento del plazo de la medida de requerimiento y antes de la notificación de imputación de cargos, aquélla será calificada por la autoridad instructora del procedimiento sancionador.</p> <p>Las sanciones por infracciones a la labor inspectiva previstas en los numerales 46.6 y 46.10 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo y <u>el numeral 46.3 cuando dicha infracción se genere en ordenes de inspección con materias de pago de remuneraciones, conceptos remunerativos y beneficios sociales</u>, tendrán una reducción del 90%, siempre que el sujeto inspeccionado acredite haber subsanado todas las infracciones advertidas antes de la expedición del acta de infracción o cuando no se adviertan infracciones.</p>

REFERENCIAS

- Arbulú Alva, L. (2005). La Consideración y Aplicación del principio de primacía de la realidad en el procedimiento de inspección del trabajo. *Derecho & Sociedad*, 230–239. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16972>
- Blau, F. D., & Kahn, L. M. (1999). *Institutions and Laws in the Labor Market*. [https://doi.org/10.1016/S1573-4463\(99\)03006-0](https://doi.org/10.1016/S1573-4463(99)03006-0)
- Bullard Gonzáles, A. (2020). *Derecho y economía: El análisis económico de las instituciones legales*. Palestra Editores.
- Calsamiglia, A. (1993). *Racionalidad y Eficiencia del Derecho*. Distribuciones Fontamara.
- Cano Campos, T. (1995). Derecho Administrativo Sancionador. *Revista Española de Derecho*, 43, 339–348.
- Cooter, R. D., & Ulen, T. (2016). *Derecho y economía* (6a ed.). Fondo Cultura Económica.
- Coviello, P. J. J. (2011). El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, 67, 139–153. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.006>
- Danós Ordoñez, J. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *Ius et Veritas*, 5(10), 149160. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485>
- Danós Ordóñez, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista De Derecho Administrativo*, 17, 26–50. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164>
- Díaz Muñoz, C., & Facuse Vásquez, N. (2015). El desarrollo jurisprudencial del concepto de amenaza como presupuesto procesal para la procedencia de la acción de protección. *Revista de Derecho Público (Santiago, Chile)*, 81.
- Fernández González, C. (2019). El papel de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el control del cumplimiento de la normativa aplicable. *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 9(2), 520–542.

- Fernández Orrico, F. J. (2008). Las actuaciones de advertencia y los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 78, 139–160.
- Figuroa, A. (1993). La naturaleza del mercado laboral. *Documentos de trabajo*, 113, 1–32. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/46753>
- Fuentes Olmos, J. (2021). La potestad de inspección de la administración y la presunción de veracidad o de certeza. Comentario a la sentencia 6437-19 del Tribunal Constitucional Chileno. *Revista de Derecho Administrativo*, 19, 519–543. <http://www.subpesca.cl/portal/615/>
- Gómez Apac, H., Isla Rodríguez, S., & Mejía Trujillo, G. (2010). Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor. *Derecho & Sociedad*, 34, 134–146. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13336>
- Maraví Sumar, M. (2020). La actividad de fiscalización en el TUO de la LPAG: Revisión del marco legal del OSITRAN. *Forseti: Revista de Derecho*, 8(11), 84–107. <https://doi.org/10.21678/forseti.v8i11.1258>
- Morena del Rio, M. (2020). La importancia del bien jurídico tutelado en el ámbito de las sanciones administrativas con factor objetivo de atribución. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 277–289. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/22420>
- Mori Torres, N. (2020). ¿Incentivo a la legalidad o impunidad? Acerca del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 385–396. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/22427>
- Morón Urbina, J. C. (2021). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general: Vol. II (16°)*. Gaceta Jurídica.
- Neves Mujica, J. (2003). *Introducción al derecho laboral (2°)*. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Organización Internacional del Trabajo - OIT. (2011). *Inspección del trabajo: lo que es y lo que hace. Guía para los trabajadores*. <http://www.ilo.org/public/english/>

- Pulido-Ortiz, F.-E. (2020). La fuerza del derecho: sanciones, coerción y coacción. *Persona y Derecho*, 151–183.
- Rebollo Puig, M. (2013). La actividad inspectora. En J. J. Díez Sánchez (Ed.), *Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 55–116). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Rivero Ortega, R. (2005). *Introducción al derecho administrativo económico* (3º). Ratio Legis.
- Rodríguez Bardal, M. (2020). La problemática de la inspección administrativa en las entidades locales. *Revista digital CEMCI*, 46, 59–69. <http://www.cemci.org/revista/>
- Saco Alva, M. A., & Campos, S. D. (2021). En búsqueda de un sistema de fiscalización y supervisión laboral adecuado: A propósito de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. *Ius Et Veritas*, 62, 450–465.
- Sánchez - Terán Hernández, J. M. (2007). *Los criterios de graduación de las sanciones administrativas en el orden social* (1a ed.). LEX NOVA. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=E6KdB4g9zfcC&oi=fnd&pg=PA11&d#v=onepage&q&f=false>
- Santy Cabrera, L. V. (2017). Estudio práctico de los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador en la Administración Pública. *Revista del Foro*, 283–302.
- Soluciones Laborales. (2012). Paralización o prohibición de trabajos o tareas en caso de riesgo grave e inminente. *Soluciones Laborales - Gaceta Jurídica*, 50, 29–36.
- Tirado Barrera, J. A. (2011). Reflexiones en Torno a La Potestad de Inspección o Fiscalización de La Administración Pública. *Derecho & Sociedad* 37, 251–261.
- Tirado Barrera, J. A. (2021). El valor probatorio de las actas de inspección. *Advocatus*, 041, 47–62. <https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5650>
- Toyama, J., & Eguiguren Praeli, A. (2018). *Inspección del Trabajo, Jurisprudencia Administrativa más relevante*. Gaceta Jurídica.
- Toyama, J., & Rodríguez, F. (2019). *Manual de Fiscalización Laboral*. Gaceta Jurídica.

RESOLUCIONES CITADAS

Resolución de Sala plena N° 001-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 4 de febrero de 2022).

Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 11 de abril de 2023).

Resolución de Sala Plena N° 012-2023-SUNAFIL/TFL (el 16 de enero de 2023).

Resolución de Sala Plena N° 012-2024-SUNAFIL/TFL (el 18 de junio de 2024).

Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 18 de junio de 2021).

Resolución N° 022-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 10 de junio de 2021).

Resolución N° 031-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 14 de junio de 2021).

Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 18 de junio de 2021).

Resolución N° 030-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 10 de enero de 2022).

Resolución N° 047-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 23 de enero de 2023).

Resolución N° 051-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 25 de junio de 2021).

Resolución N° 059-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 25 de enero de 2022).

Resolución N° 060-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 1 de julio de 2021).

Resolución N° 071-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 8 de julio de 2021).

Resolución N° 080-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 8 de julio de 2021).

Resolución N° 1002-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 2 de noviembre de 2022).

Resolución N° 101-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 15 de julio de 2021).

Resolución N° 1031-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 27 de octubre de 2023).

Resolución N° 1033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 14 de noviembre de 2022).

Resolución N° 1064-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 10 de noviembre de 2023).

Resolución N° 113-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 7 de febrero de 2022).

Resolución N° 118-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 20 de julio de 2021).

Resolución N° 121-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 22 de julio de 2021).

Resolución N° 127-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 14 de febrero de 2023).

Resolución N° 134-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 15 de febrero de 2022).

Resolución N° 151-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 15 de febrero de 2022).

Resolución N° 158-2021- SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 2 de agosto de 2021).

Resolución N° 158-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 2 de agosto de 2021).

Resolución N° 165-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 5 de agosto de 2021).

Resolución N° 184-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 11 de agosto de 2021).

Resolución N° 213-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 6 de marzo de 2023).

Resolución N° 226-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 20 de agosto de 2021).

Resolución N° 226-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 8 de agosto de 2021).

Resolución N° 425-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 18 de octubre de 2021).

Resolución N° 429-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 18 de octubre de 2021).

Resolución N° 479-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 29 de junio de 2023).

Resolución N° 511-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 30 de mayo de 2022).

Resolución N° 658-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 11 de julio de 2022).

Resolución N° 673-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (el 21 de julio de 2023).

NORMAS CITADAS

Aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, ene 14, 2020. Decreto Supremo N° 003-2020-TR

Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo No 019-2006-TR, feb 10, 2020 Decreto Supremo No 008-2020-TR.

Directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección de trabajo- versión 02, jun 30, 2021. Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, Resolución de Superintendencia N°190-2021-SUNAFIL.

Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva - versión 02, ago 10, 2021. Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII. Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL

Ley General de Inspección del Trabajo. jul 22, 2006. Ley No 28806

Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, oct 29, 2006. Decreto Supremo No 019-2006-TR

Reglamento de la Ley N°29873, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, abr 25, 2012. Decreto Supremo No 005-2012-TR.

Texto Único Ordenado de la Ley No 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. ene 25, 2019. Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.