



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Los eximentes y atenuantes de responsabilidad en el
procedimiento inspectivo y sancionador laboral**

Tesis para optar el Título de
Abogado

Sergio Alberto Zapata Zapata

**Asesor(es):
Dra. Ana Cecilia Crisanto Castañeda**

Lima, mayo de 2024

Aprobación

La tesis titulada “Los eximentes y atenuantes de responsabilidad en el procedimiento inspectivo y sancionador laboral”, presentada por el bachiller Sergio Alberto Zapata Zapata en cumplimiento con los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por la Directora de Tesis Dra. Ana Cecilia Crisanto Castañeda.



Directora de Tesis





Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final

Yo, Sergio Alberto Zapata Zapata, egresado del Programa Académico de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI N° 72633820.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“Los eximentes y atenuantes de responsabilidad en el procedimiento inspectivo y sancionador laboral”
El mismo que presento bajo la modalidad de Tesis¹ para optar el Título profesional² de Abogado.
2. La asesoría del trabajo estuvo a cargo de:
 - Dra. Ana Cecilia Crisanto Castañeda, identificado con DNI N° 40219460
3. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
4. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico.
5. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
6. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 25 de marzo de 2024

.....
Firma del autor optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Grado de Bachiller, Título profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor.

³ Idéntica al DNI; no se admite digital, salvo certificado.

Dedicatoria

A Mirella, mi madre.

Agradezco cada momento que está conmigo. Motivándome a ser mejor y por nunca soltar mi mano.



Resumen

El presente estudio denominado “Los eximentes y atenuantes de responsabilidad en el procedimiento inspectivo y sancionador laboral” tuvo como propósito aportar a un mejor entendimiento del Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, PAS), el cual, se desarrolla luego de un proceso inspectivo en materia laboral, ello con ocasión de las últimas modificaciones realizadas en la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley General de Inspección de Trabajo y su reglamento, en torno a los eximentes de responsabilidad y el principio de culpabilidad. A razón de lo expuesto, la metodología empleada en función al propósito fue básica, por su nivel de profundidad fue descriptiva, ya que, se realizó la revisión y análisis correspondiente de la normativa nacional, jurisprudencia nacional y las diferentes posturas de la doctrina nacional y extranjera con la cual se obtuvo una visión más amplia del tema de investigación para explicar las nuevas modificaciones en materia laboral. En el primer capítulo se desarrollaron los aspectos de la administración pública y su potestad sancionadora en relación con sus principios; en el Capítulo segundo se describió el proceso inspectivo y sancionador laboral; en el Capítulo tercero se desarrolló la infracción administrativa laboral como elemento subjetivo y, se describieron los eximentes y atenuantes de responsabilidad a la luz de jurisprudencia administrativo-laboral. Finalmente, se describen a los eximentes como causales de liberación de responsabilidad administrativa. Esto último, solo será posible ante supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa, la orden obligatoria de autoridad competente, el error inducido por la administración o por disposición administrativa confusa o ilegal; y, la subsanación voluntaria con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. Por otro lado, en el caso de las atenuantes de responsabilidad se disminuye el grado de culpabilidad de la infracción administrativa, a fin de reducir la sanción pretendida a imponer; esto dependerá del inicio del PAS, momento donde se describen los hechos y se determinan las causales de norma especial.

Tabla de contenido

Introducción.....	8
Capítulo 1 Marco general	10
1.1 La administración y su potestad sancionadora	10
1.2 Principios del derecho administrativo sancionador susceptibles de ser aplicados al procedimiento sancionador en materia sociolaboral.....	13
1.2.1 El principio de legalidad	14
1.2.2 El principio del debido procedimiento.....	15
1.2.3 El principio de razonabilidad	16
1.2.4 El principio de tipicidad.....	17
1.2.5 El principio de irretroactividad	19
1.2.6 El principio de concurso de infracciones	20
1.2.7 El principio de continuación de infracciones.....	20
1.2.8 El principio de causalidad	22
1.2.9 El principio de presunción de licitud	22
1.2.10 El principio de culpabilidad	23
1.2.11 El principio non bis in ídem.....	23
1.2.12 Transposición del principio protector al derecho administrativo sancionador laboral	24
Capítulo 2 El proceso inspectivo y sancionador laboral. La gradualidad de las infracciones en materia laboral	26
2.1 Definición y etapas del procedimiento inspectivo laboral.....	26
2.2 Actuaciones inspectivas	26
2.3 Procedimiento administrativo sancionador en la inspección de trabajo	31
2.4 Fase instructora	31
2.5 Fase sancionadora	32
2.6 Procedimiento recursivo	32
2.7 Definición de infracción administrativa laboral	33
2.8 Calificación de las infracciones en materia laboral	34
2.9 Responsabilidad subjetiva.....	34
2.10 Culpabilidad.....	35
2.11 El dolo.....	35
2.12 La culpa.....	35
2.13 El error	36

2.14	La culpabilidad de las personas naturales.....	36
2.15	La culpabilidad de las personas jurídicas	37
	Capítulo 3 Eximentes y atenuantes de responsabilidad.....	38
3.1	Eximentes de responsabilidad.....	38
3.1.1	Caso fortuito y fuerza mayor	39
3.1.2	Cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa	40
3.1.3	Orden obligatoria de autoridad competente	41
3.1.4	El error es inducido por la Administración.....	41
3.1.5	La rectificación voluntaria	43
3.2	Atenuantes de responsabilidad.....	44
3.3	Aplicación de multas por incurrir en infracciones.....	44
3.4	Reducción de multas y oportunidad.....	45
3.5	Análisis de jurisprudencia administrativa laboral sobre eximentes y atenuantes de responsabilidad	46
3.5.1	Resolución N.º 0011-2022-SUNAFIL/IRE-LIM	46
3.5.2	Resolución N.º 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	47
3.5.3	Resolución N.º 160-2021-SUNAFIL/TFL	48
3.5.4	Resolución N.º 20-2021-SUNAFIL/TFL	49
3.5.5	Resolución N.º 30-2021-SUNAFIL/TFL	50
3.5.6	Resolución N.º 037-2021-SUNAFIL/TFL	51
3.5.7	Resolución N.º 059-2021-SUNAFIL/TFL	51
3.5.8	Resolución N.º 259-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	53
3.5.9	Resolución N.º 332-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	54
3.5.10	Resolución N.º 399-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	54
3.5.11	Resolución N.º 516-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	55
3.5.12	Resolución N.º 026-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	56
	Conclusiones	58
	Referencias.....	60

Introducción

En el marco de las relaciones laborales se observa el incumplimiento de las normas de trabajo y de la creciente informalidad. A consecuencia de ello, existe un órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante MTPE), cuya labor principal radica en fiscalizar, supervisar y promover el cumplimiento de lo regulado en el ordenamiento jurídico dentro del contexto de seguridad, salud en el trabajo y el ámbito sociolaboral en general. Asimismo, existe normativa que recoge taxativamente una serie de sanciones, que se aplicarán en aquellas situaciones en las que el empleador no ejecute las normas sociolaborales de forma correcta y en el caso concreto.

El tema de tesis fue elegido con ocasión de las últimas modificaciones dadas en el Procedimiento Inspectivo y Sancionador Laboral, generadas a su vez por las modificaciones en la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley General de Inspección de Trabajo y su reglamento. Además, existen instituciones de origen y pertenecientes al Derecho Penal, como son los eximentes de responsabilidad y el principio de culpabilidad, los cuales, han sido incorporados a las reglas que regulan el actual PAS laboral; tal novedad mereció el análisis de cómo se vienen aplicando las referidas instituciones.

Adicionalmente, el presente trabajo se realizó con la finalidad de ayudar al mejor entendimiento del PAS, el cual se desarrolla luego de un proceso inspectivo en materia laboral. De igual forma, tuvo como fin, definir los alcances que acarrea el concepto de infracción administrativa laboral, toda vez que constituye el elemento objetivo en virtud del cual inicia el PAS. Del mismo modo, se consideró importante y necesario, realizar un análisis sobre la interpretación de las normas y principios que el operador jurídico, en la etapa administrativa viene ejecutando; en concreto, respecto a los eximentes y atenuantes aplicables en el Procedimiento Inspectivo y Sancionador Laboral.

Dicho análisis fue necesario pues, si bien la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL) se encuentra en constante crecimiento e intentando fomentar la formalización laboral y el respeto de las normas sociolaborales, existen factores tanto externos como internos, que dificultan la labor de la autoridad administrativa laboral al momento de aplicar el derecho en la resolución de los casos. Algunos de estos factores son: su poco tiempo de creación, la ausencia de un sistema que abarque de manera general la parte sustantiva del Derecho Laboral, la falta de capacitación de los Inspectores de Trabajo sobre aspectos jurídicos, entre otros.

Finalmente, la tesis tuvo como finalidad brindar un mejor entendimiento de cuáles son las normas que se aplican al procedimiento sancionador laboral; en qué casos y oportunidad el

administrado mediante los recursos administrativos impugnatorios correspondientes puede acogerse a los casos de eximentes o atenuantes de responsabilidad administrativa que la normativa recoge, toda vez que, el hecho de que el administrado incurra en alguna conducta tipificada como infracción, no significa que de manera automática la autoridad administrativa laboral deba aplicar las sanciones que la normativa prevé.

Dicho ello, es preciso indicar que, el administrado durante el procedimiento sancionador, cuenta con distintos recursos administrativos y medios probatorios, en virtud de los cuales puede solicitar al operador jurídico, la aplicación de los eximentes o atenuantes de responsabilidad. Para su correcta explicación, será necesario e importante el análisis de las Resoluciones que SUNAFIL emite durante un PAS.



Capítulo 1

Marco general

1.1 La administración y su potestad sancionadora

Desde mediados del siglo XIX, existe un análisis teórico sobre los alcances entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, puesto que algunas vertientes alegan un desarrollo desmesurado del poder sancionador de la administración. Respecto a ello, lo que quedaba claro era que, aquellas conductas o acciones dotadas de un mayor perjuicio o daño a la sociedad debían ser sancionadas por el Derecho Penal, mientras que las conductas más leves por el Derecho Administrativo Sancionador (Zúñiga 2001).

En palabras del Dr. García Caveró (2023), precisa que:

Las normas administrativas garantizan las expectativas relacionadas con el funcionamiento de un área dentro de la sociedad, con el único propósito de evitar colapsos en esos sectores. En contraste, las normas penales protegen expectativas normativas que se derivan de la identidad normativa fundamental de la sociedad. En otras palabras, se centran en los aspectos que permiten la realización personal dentro del sistema social específico.

El derecho administrativo sancionador requiere ser entendido tomando en cuenta la consolidación de dos instituciones importantes, Estado de derecho y Administración Pública moderna. Asimismo, es preciso indicar que, no podríamos hablar de la potestad sancionadora de la administración sin mencionar al Derecho Penal, siendo esta la vertiente del derecho que informa en su contenido y otorga determinados instrumentos y figuras jurídicas al Derecho Administrativo, tal como se desarrolla en apartados sucesivos.

Dado que tanto las infracciones administrativas como los delitos comparten una naturaleza jurídica idéntica, resulta destacado que la mayoría de los principios y garantías inherentes al derecho penal deberían extenderse y aplicarse igualmente a las infracciones y sanciones administrativas, siempre y cuando sean compatibles con el cumplimiento de la función para la cual estas últimas están destinadas (Tomillo 1967).

Así, debemos precisar que, si bien la potestad sancionadora se manifiesta no solo en la vertiente penal del derecho, sino también en el ámbito administrativo, el Estado tiene una sola potestad sancionadora en manifestación de la unidad del poder, denominada *ius puniendi* (Retamozo 2015, p.7). Por tanto, el *ius puniendi* del Estado se materializa a través de la sanción, la cual no se puede circunscribir únicamente como una pena impuesta por la Administración,

sino que se puede definir también como aquel castigo impuesto por la administración o como el castigo previsto por el ordenamiento para ser impuesto por la comunidad. (Sánchez 2000)

En efecto, la potestad sancionadora es aquella que ejerce la administración pública a través de la sanción administrativa, aplicada a todo administrado que incurra en una infracción administrativa, debidamente tipificada. Sin embargo, la Administración Pública en el ejercicio de esa potestad debe cumplir con determinados parámetros; puesto que, si bien el administrado puede incurrir en contra de las disposiciones administrativas, se deberá seguir un procedimiento dotado de determinadas reglas, principios, plazos, motivación, entre otros.

Sobre este punto es preciso comentar que, la potestad sancionadora administrativa cuenta con dos manifestaciones o mantiene dos ámbitos de aplicación. La primera, denominada potestad sancionadora especial, orientada a ser aplicada a aquellos sujetos que se encuentran vinculados a la administración, por ser parte de alguna institución estatal. La segunda, es la potestad sancionadora general, la cual aplica a los administrados en general, por ser potenciales infractores del ordenamiento administrativo (V. Baca 2019).

De acuerdo con el autor Canosa (2017), el derecho administrativo sancionador se compone de principios y normas que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración. En esencia, su objetivo es identificar la comisión de infracciones administrativas y, en consecuencia, aplicar las sanciones correspondientes.

Frente a la existencia de posibles infracciones administrativas de los particulares, el Estado debe contar con mecanismos de comprobación y/o verificación para determinar si efectivamente el administrado infringe un precepto normativo, y de ser el caso, aplicar la sanción administrativa correspondiente. Todo ello, debe ser desarrollado mediante un procedimiento administrativo, el cual deberá respetar determinados principios y directrices.

La administración, en uso de su potestad y bajo los límites que impondrá el derecho administrativo sancionador, intenta que el daño que pueda ser causado por un particular no se produzca, y si se produce, que dicha conducta sea amonestada. No se trata de proteger, en principio, a un damnificado particular, sino de la protección del interés general (Canosa 2017).

La finalidad inicial de la administración, respecto a la potestad sancionadora de la que goza, no es la aplicación de una sanción administrativa frente a una infracción cometida por un particular; sino, prever que ello no ocurra; ya que, ello causaría un daño de interés general, no solo un daño individual. De ser el caso que, se haya producido la infracción administrativa, el particular será pasible de ser parte de un PAS, de acuerdo con lo regulado en la legislación administrativa correspondiente.

Las acciones de los particulares en contravención de las normativas administrativas deben ser consideradas exclusivamente como infracciones administrativas y caen bajo la jurisdicción del derecho administrativo sancionador. En consecuencia, deben imponerse las correspondientes sanciones administrativas. De este modo, se evidencia que el derecho administrativo sancionador se encuentra claramente separado del derecho penal, de modo que los jueces penales, al igual que los civiles, no intervienen en casos de infracciones administrativas, siendo el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) el instrumento aplicable para determinar la responsabilidad administrativa del individuo involucrado.

Basándonos en lo definido ya por Miriam Cueto, donde indica que:

El derecho penal tiene como objetivo proteger bienes jurídicos y emitir un juicio de reproche contra aquellos sujetos que han cometido faltas o delitos. En cambio, el derecho administrativo sancionador busca preservar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en beneficio del interés general que justifica la acción administrativa. Por lo tanto, su función principal es preventiva, sin que exista un interés en el reproche moral individual (2008).

Respecto a lo expuesto en el párrafo anterior, debemos agregar que la finalidad preventiva no es exclusiva del derecho administrativo sancionador, sino que también pertenece al derecho penal y ambas están dotadas de una finalidad punitiva.

Dicho ello, podemos reiterar la naturaleza unitaria del *ius puniendi*, tanto de las sanciones administrativas como las penas en el ámbito penal. Así lo detalla el Dr. Víctor Baca cuando precisa que:

La característica definitoria de las sanciones no es su finalidad preventiva, sino la manera en que se aplica dicha finalidad: mediante el castigo. Este principio fundamenta la unidad del *ius puniendi* estatal, ya que tanto las penas como las sanciones comparten la misma naturaleza punitiva. Por lo tanto, una sanción es un castigo, independientemente de si es impuesta por un juez o por la administración. En ambos casos, se ejercen facultades punitivas por parte del poder público, lo que comúnmente se denomina *ius puniendi* estatal. Los jueces aplican este derecho cuando sancionan conductas consideradas delictivas, mientras que la administración lo hace cuando castiga infracciones. Es fundamental recordar que, en ambos contextos, estamos tratando con medidas punitivas (V. Baca 2019).

1.2 Principios del derecho administrativo sancionador susceptibles de ser aplicados al procedimiento sancionador en materia sociolaboral

Al iniciar el presente apartado se debe tener presente que, la potestad sancionadora de la administración es una competencia de gestión, necesaria y complementaria a la potestad de mando y corrección para el adecuado cumplimiento del orden administrativo. Por ello y considerando que nos encontramos frente a la facultad más aflictiva con que cuenta la Administración Pública para que de forma legítima, esta pueda afectar patrimonios, interponer restricciones, limitar y/o cancelar derechos, resulta necesario e indispensable regular el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, para el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en procura del orden público (Morón 2010).

Para dichos efectos, es necesario analizar qué principios rigen y enmarcan el procedimiento sancionador en materia sociolaboral.

El numeral 2 del artículo 229° de la LPAG, precisa el ámbito de aplicación del Procedimiento Sancionador recogido por el Capítulo II del Título IV, determinando lo siguiente:

Artículo 229.- Ámbito de aplicación de este capítulo

[...]

229.2 “Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplicarán con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributos, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este capítulo”

[...]

Por otro lado, de acuerdo a lo estipulado en la Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, LGIT) (2006) en su artículo 44, el procedimiento sancionador se basa en los siguientes principios: (i) observación del debido proceso, por el cual, toda parte goza de derechos reconocidos por la norma constitucional, procesal y especial, que le permite argumentar su defensa, exponer medios probatorios, y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, fundamentada en la ley y los hechos; (ii) economía y celeridad en el proceso, es decir, que el procedimiento se realice con el menor número de actos procesales, de tal manera que se eviten actuaciones que dificulten el correcto desenvolvimiento o trámites que constituyan meros formalismos; y, (iii) pluralidad de instancias, el cual, está

dirigido a que cualquiera de las partes tiene el derecho de impugnar la resolución que considera injusta.

El artículo 43 de la LGIT (2006) precisa que, el procedimiento sancionador se encuentra regulado por las disposiciones desarrolladas en la LGIT y su reglamento; siendo que, en lo que no ha sido contemplado, es de aplicación la ley N° 27444, LPAG.

Así, ante un PAS, aplican diversos principios que rigen el mismo, uno de ellos es el respeto del debido proceso; es decir, pese a que la Administración tenga pruebas respecto a la infracción administrativa cometida por el particular, éste último tiene derecho a defenderse y ofrecer las pruebas que considere necesarias para esclarecer los hechos; razón por la cual, la Administración al emitir una decisión debe basarse en hechos y en el derecho.

De esa manera, entendiendo la naturaleza supletoria de la LPAG, el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo (en adelante RLGIT), en su artículo 52° precisa que, sin perjuicio de contar con los principios detallados en el artículo 44° de la LGIT, la administración pública pone a disposición de las partes, la aplicación de principios que regulan la potestad sancionadora y que se encuentran recogidos en el artículo 230° de la LPAG. Sin perjuicio de lo precisado en el presente párrafo, es preciso dejar constancia que, el referido carácter supletorio, no faculta al legislador a negar los principios ya declarados, en tanto se trata de la aplicación específica de derechos y principios que cuentan con una base constitucional. Eso quiere decir que, aun si la ley no hubiera precisado ello, la administración se encontraría obligada a respetarlos y aplicarlos (Morón 2010).

En palabras del Tribunal Constitucional:

Cuando se impone una sanción administrativa, se está ejerciendo la potestad sancionadora de la administración. No obstante, esta potestad está sujeta al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, sobre todo, los derechos fundamentales. Es fundamental que la Administración siga tajantemente el debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios, de manera que se garanticen los derechos procesales fundamentales y los principios constitucionales (TC 2002).

1.2.1 *El principio de legalidad*

El artículo 230 de la LPAG (2006), identifica y precisa este principio indicando que, únicamente mediante una norma con rango de ley es posible otorgar a las entidades la facultad sancionadora y la correspondiente previsión de las consecuencias administrativas que pueden aplicarse como sanción a un administrado. Sin embargo, en ningún caso se permite imponer la privación de libertad.

Del enunciado anterior, podemos identificar tres preceptos. En primer lugar, es necesario que la potestad o competencia sancionadora otorgada a una entidad estatal se establezca mediante norma con rango de ley. En segundo lugar, también a través de norma de igual jerarquía, se debe definir las sanciones aplicables a los administrados, ya sean personas naturales o jurídicas, cuando cometan ilícitos administrativos.

En resumen, ambos aspectos deben estar regulados por leyes, ya sea mediante un decreto ley, decreto legislativo o ley orgánica; por lo que, contrario sensu, existe una prohibición que normas sub legales pretendan otorgar potestades o facultades de carácter sancionador a entidades del Estado o determinar las consecuencias jurídicas por incurrir en ilícitos administrativos. En tercer lugar, del referido principio inicial, se hace referencia a que en ningún caso se habilitarán a disponer la privación de la libertad, toda vez que esta última por su carácter de valor y de bien jurídico supremo, deberá ser aplicado por el derecho penal y los órganos jurisdiccionales correspondientes.

Dicho ello, debemos recalcar que la reserva legal mencionada por el principio de legalidad mantiene una suerte de ratificación del principio regulado en el artículo 61 de la LPAG (2006), que detallamos a continuación:

Artículo 61.- Fuente de competencia administrativa

61.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan

(...)

Finalmente, es menester dejar constancia que la reserva de ley implica también que los legisladores deberán fijar y/o precisar con la mayor diligencia posible los márgenes de aplicación, ya que las consecuencias jurídicas recaerán sobre los derechos o bienes de los administrados, razón suficiente para evitar vaciar de contenido las garantías jurídicas del administrado y otorgar mayor seguridad (Morón, 2010).

1.2.2 *El principio del debido procedimiento*

Este principio, formulado por la LPAG (2006) precisa que:

Las sanciones no pueden aplicarse sin haber seguido el procedimiento correspondiente y respetando las garantías del debido proceso. Los procedimientos que regulan la potestad sancionadora deben claramente discriminar la fase de instrucción de la fase de imposición de sanciones, asignándolas a autoridades diferentes.

El debido procedimiento u observancia al debido proceso, se encuentra regulado no solo en la LPAG, sino también como principio base del procedimiento administrativo en materia sociolaboral, recogido en el artículo 44 de la LGIT. El mismo permite que toda parte que se

encuentre inmersa en un procedimiento administrativo sancionador goce de derechos recogidos por la norma constitucional, procesal y especial, lo cual le permita obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa, fundamentada en la ley y los hechos. Para ello, el administrado cuenta con facultades reconocidas como son el debido argumento de su defensa, utilizar los medios probatorios que considere pertinentes para justificar y reforzar su postura y argumentos.

Este principio, permite excluir y cuestionar aquellos procedimientos arbitrarios que produzcan sanciones de plano a los administrados, es decir, sin que de por medio se haya generado un procedimiento administrativo sancionador dotado de todas las garantías y etapas que la norma prevé.

De igual manera, el Tribunal Constitucional considera al principio del debido proceso como el derecho que tienen los administrados a llevar un procedimiento administrativo previo que se sujete y respete las garantías del debido proceso, para que la emisión de las decisiones administrativas sean las adecuadas y justificadas. Por lo que, se considera a este principio como el deber que tiene la Administración pública para poder emitir sus decisiones, de conformidad con las reglas que se encuentran en el proceso, por tanto, su inobservancia constituye una grave violación a las garantías constitucionales (TC 2004).

1.2.3 *El principio de razonabilidad*

El numeral 3 del artículo 230 de la LPAG precisa que:

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

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

Según la RAE, la palabra razonable significa “adecuado, conforme a razón”. La administración pública, mediante el uso de criterios objetivos deberá asegurar que la comisión

de la conducta infractora no resulte más ventajosa para el administrado infractor que acatar la norma o asumir la sanción. Este principio se encuentra íntimamente relacionado al de proporcionalidad.

Como mencionamos en el párrafo anterior, el principio de razonabilidad se encuentra relacionado con el de proporcionalidad. Para poder desarrollar dicha relación, seguiremos los apuntes del autor Juan Carlos Morón Urbina, quien afirma que “el principio de razonabilidad conlleva el cumplimiento de sus tres dimensiones: subprincipio de adecuación, subprincipio de necesidad, y subprincipio de proporcionalidad estricto sensu” (Morón 2010).

En tal sentido, consideramos que, cumplir con las directrices que el principio de razonabilidad abarca, asegura o garantiza prescindir de cualquier discrecionalidad por parte de la administración pública en su labor de evaluar el ilícito e interponer la consecuencia jurídica sancionadora.

El Tribunal Constitucional (2004), mediante sentencia de acción de amparo ha precisado que, una resolución o decisión dotada de razonabilidad, debería tener por lo menos:

- a) La selección apropiada de las normas aplicables al caso y su interpretación correcta deben considerar no solo una ley específica, sino todo el sistema legal en su conjunto.
- b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean un caso no se limita a una consideración abstracta. Es fundamental observar los hechos en relación directa con los protagonistas. Solo así se puede evaluar si un hecho es más o menos tolerable, teniendo en cuenta los antecedentes del servidor, como lo establece la ley en este contexto.
- c) Una vez que se ha determinado la necesidad de aplicar una sanción, siguiendo la interpretación correcta de la ley en relación con los hechos del caso, el tercer aspecto a considerar es que la medida adoptada sea la más adecuada y que cause la menor afectación posible a los derechos de las personas involucradas (SUNAFIL 2004)

1.2.4 *El principio de tipicidad*

Respecto al principio de tipicidad, la LPAG (2006) precisa que:

Únicamente las infracciones expresamente previstas en normas con rango de ley, mediante su tipificación específica, pueden considerarse como conductas sancionables administrativamente. No se permite la interpretación extensiva o la analogía en este contexto. Las disposiciones reglamentarias pueden detallar o graduar las conductas y sanciones, pero no pueden crear nuevas infracciones más allá de las establecidas

legalmente, excepto cuando la ley o un Decreto Legislativo permita tipificar infracciones mediante normas reglamentarias.

Es importante destacar que la tipificación de infracciones no puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previamente establecidas en una norma legal o reglamentaria. Además, al diseñar regímenes sancionadores, se evita duplicar la tipificación de infracciones que ya están contempladas en leyes penales o en otras normas administrativas sancionadoras.

Al analizar lo indicado por la LPAG, podemos determinar que el principio de tipicidad abarca distintos aspectos en su contenido. En primera instancia se desprende que, se hace referencia al principio de legalidad, en tanto se habla sobre una reserva de ley para la determinación de las conductas que configuran un ilícito administrativo y consecuentemente, pasibles de ser sancionadas por la administración. De igual manera, se hace referencia a la exactitud o determinación precisa que deben tener las conductas sancionables, eliminando la posibilidad de que, por falta de esa exactitud, se dé cabida a las interpretaciones extensivas o analogías que generen un estado de indefensión en los administrados, ya que lo que se busca es una ley con total certeza en la determinación de las conductas y sanciones. Finalmente, se indica de forma expresa la participación de las normas infra legales, específicamente de las normas reglamentarias, en tanto se manifiesta la posibilidad de poder dotar de especificaciones o precisiones en las conductas o sanciones, sin que ello signifique regular nuevas conductas pasibles de ser sancionadas ni las sanciones mismas; salvo que sea permitido por ley.

El principio de tipicidad es considerado por la sentencia recaída en el expediente N.º 2192-2004-AA/TC (2007), como un subprincipio, también denominado principio de taxatividad:

La potestad sancionadora, ya sea penal o administrativa, es una expresión del principio de legalidad. Este principio establece límites para el legislador, exigiendo que las prohibiciones que definen sanciones estén redactadas con suficiente precisión. De esta manera, cualquier ciudadano con formación básica debe poder comprender fácilmente lo que está prohibido bajo amenaza de sanción en una disposición legal específica.

Respecto al pronunciamiento del TC detallado en párrafo anterior, consideramos que una correcta y exhaustiva tipificación de las conductas, permite a los administrados tomar conocimiento sobre que conductas configuran infracciones.

En lo relacionado a la analogía e interpretación extensiva, es preciso realizar algunos apuntes. Si bien esta interpretación tiene matices que podrían ayudar a evitar lagunas jurídicas o coadyuvar a obtener una decisión en otros campos, los efectos inmediatos de este tipo de

interpretaciones atentan contra los principios más básicos del procedimiento sancionador en general, como el de legalidad (Cano 2020).

En tal sentido, un acto o conducta puede ser castigado, siempre y cuando, se tenga una definición clara y definida en materia laboral de dicho acto para que se pueda iniciar un procedimiento administrativo. Para ello, se deberá observar con la misma atención que a la ley, el reglamento que desarrolla dicha conducta como prohibida y pasible de una sanción.

1.2.5 *El principio de irretroactividad*

La LPAG, respecto al principio de irretroactividad precisa que:

Las disposiciones sancionadoras aplicables son aquellas vigentes en el momento en que el administrado comete la conducta sujeta a sanción, a menos que las disposiciones posteriores le sean más favorables. Estas disposiciones sancionadoras tienen efecto retroactivo cuando benefician al presunto infractor o infractor, tanto en la tipificación de la infracción como en la sanción y sus plazos de prescripción, incluso en relación con las sanciones en curso al entrar en vigor la nueva disposición (Congreso del Perú 2001).

Del análisis de este principio, podemos observar dos manifestaciones referentes a la dimensión temporal de las normas, la primera, que consideramos que también se encuentra íntimamente relacionada con el principio de legalidad, hace referencia a que la potestad sancionadora actuará y surtirá sus efectos, aplicando la norma que se encuentre vigente al momento de la comisión de determinada conducta. La segunda, hace referencia a una suerte de excepción, que permite que se aplique una norma sancionadora cuya vigencia aplicó de manera posterior a la conducta infractora, sin embargo, beneficia al administrado infractor (Morón 2010).

La irretroactividad de la norma, reconocida en el artículo 103 de la Constitución; donde se dispone que se instituye la aplicación de la ley sobre las consecuencias que puedan surgir de las distintas y existentes situaciones o relaciones jurídicas sin efectos retroactivos, con excepción de tratarse de un hecho en materia penal, pues, se favorece al reo.

La irretroactividad es un principio jurídico que impide que las normas tengan efectos retroactivos, es decir, que se apliquen a situaciones o actos ocurridos antes de su entrada en vigor. Este principio busca garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos adquiridos. Al comprender cómo funciona y cuándo se aplica, los ciudadanos pueden confiar en las leyes vigentes y tomar decisiones informadas. Además, la irretroactividad también se aplica a las sanciones administrativas, evitando la incertidumbre en la variación de la legislación con respecto a hechos pasado. Sin perjuicio de ello, la Constitución y la LPAG recogen la posibilidad que, una conducta infractora debe ser sancionada con las disposiciones vigentes en

el momento en que se produce dicha conducta o acción, institución denominada retroactividad benigna, salvo que las disposiciones posteriores le sean más favorables.

Dicho ello, es preciso indicar que las sanciones producirán un efecto retroactivo siempre que resulten favorables al presunto infractor o generador de la conducta, por lo cual, se le deberán aplicar lo concerniente a la tipificación de la infracción, así como lo referente a la sanción y plazos de prescripción (Congreso del Perú 2001).

1.2.6 *El principio de concurso de infracciones*

La LPAG establece el principio de que, en casos en los cuales una conducta puede calificar como más de una infracción, se aplicará la sanción correspondiente a la infracción de mayor gravedad. Este principio, en el marco del derecho administrativo y su potestad sancionadora, se evidencia cuando una misma acción puede ser considerada como violatoria de múltiples normativas administrativas.

Un ejemplo concreto se presenta en el ámbito ambiental, donde una empresa constructora incumple dos normativas: una referente a la gestión de residuos y otra relacionada con la emisión de contaminantes atmosféricos. Aunque ambas situaciones podrían configurar infracciones administrativas separadas, la LPAG dicta que se aplique la sanción más severa. En este escenario, supongamos que la normativa sobre emisiones tiene sanciones más estrictas; por ende, la empresa sería sancionada conforme a dicha normativa.

Es crucial destacar que, a pesar de la aplicación de la sanción más grave, la empresa no queda exenta de cumplir con todas las leyes pertinentes. Además de la sanción por emisiones, la empresa sigue siendo responsable de atender las consecuencias y responsabilidades derivadas del incumplimiento de la normativa de gestión de residuos. Esto ilustra cómo una misma acción puede generar múltiples infracciones administrativas, pero la LPAG orienta a aplicar la sanción más significativa, sin eximir a la empresa de otras responsabilidades establecidas por la legislación.

1.2.7 *El principio de continuación de infracciones*

Acerca de este principio la LPAG establece que:

Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

- a) Durante el proceso de un recurso administrativo presentado dentro del plazo contra el acto administrativo que impuso la última sanción. Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no haya sido resuelto definitivamente
- c) Cuando la conducta que originó la sanción administrativa ya no sea considerada una infracción debido a cambios en la normativa, sin afectar el principio de irretroactividad.

Este principio mantiene la exigencia de que existan omisiones o acciones que de una u otra forma, logren infringir un igual precepto, así como que quien se identifica como autor, ejecute un plan de forma provechosa y preconcebida de ocasión idéntica (Minjus 2017).

Este principio, a diferencia del anteriormente expuesto (concurso de infracciones), no presenta la comisión de un solo hecho que va en contra de diversas infracciones tipificadas, cometidas por un mismo sujeto; sino que, supone varias omisiones o acciones que logran infringir el mismo elemento tipificado. Por ende, para lograr la existencia de acción en sentido amplio, es necesario que la acción típica sea reiterativa en un tiempo breve y sucesivo, pudiendo tomar todos los actos, como el desarrollo de uno solo, siendo pasible de una misma sanción administrativa.

Al estudiar el principio de continuación de infracción, debemos mencionar a la LGIT, pues su artículo 50° presenta la norma especial del ordenamiento administrativo laboral, siendo así que, se logra desarrollar una regulación complementaria respecto de lo estimado en la LPAG (2001). Así, resulta importante establecer agravantes en el cómputo de las multas administrativas que imponen reiteradas conductas, con relación a esto último es menester distinguir entre lo considerado como continuación de infracción y las reiteradas conductas, puesto que el primer concepto requiere de la realización de varios actos u omisiones, que vulneran un mismo precepto normativo en un plazo de tiempo corto y de forma sucesiva. Por su parte, las reiteradas conductas si bien pueden ser diversas acciones u omisiones que infringen un mismo precepto normativo, en este caso su presencia no requiere que se produzcan en un periodo de tiempo breve y continuo, pues podría darse el caso en el que las conductas cesen a causa de la imposición de una sanción, pero con el transcurrir del tiempo se produzca nuevamente la infracción normativa, asimilándose al concepto de reincidencia que concibe el ordenamiento jurídico (Diario Oficial el Peruano 2001).

Siendo así que, al considerar términos porcentuales, se establece que: la reiteración de multas leves, esta se incrementa un 25% de la sanción impuesta; reiteración de multas graves, aumenta un 50% por el mismo concepto de sanción impuesta y; por último, al hablar de reiteración de multas muy graves, se habla de un 100% tomando como base, la sanción. El incremento en mención puede ser excedido en cuantías máximas prevista en cada tipo de infracción.

1.2.8 *El principio de causalidad*

El principio en mención hace referencia a que la responsabilidad debe recaer en el individuo que efectúa la acción o la omisión que constituye una infracción pasible de ser sancionada, por ello, se identifica como responsable a quien cometió aquella conducta que la ley prohíbe y por la cual, genera una sanción. Siendo así que, no es posible responsabilizar a una persona de la comisión de un hecho ajeno. Por ello, al momento de aplicar la respectiva sanción, es obligatorio que, el actuar del administrado, genere una conexión de causa-efecto entre el hecho cometido y lo considerado como infracción en la ley y, que esta acción sea la que produzca la lesión con el fin de identificar que los actos o hechos ocurridos no sean por casos de fuerza mayor, cometidos por un tercero o que el propio perjudicado haya sido quien accionó en perjuicio de él mismo (Minjus 2017).

La causalidad supone la identificación del infractor, pasible de una o más sanciones. Quien cometió la infracción, es el único responsable de asumir la sanción correspondiente de sus propias acciones u omisiones, las cuales van en contra de la ley y lo estipulado por ella. Es así que solo y únicamente quien accionó en base a lo prohibido o no permitido es quien debe ser parte investigada en un procedimiento administrativo.

Finalmente, nuestro Tribunal Constitucional (TC 2004), de manera jurisprudencial ha precisado que este principio se encuentra íntimamente vinculado con el de culpabilidad del infractor. Siendo que, el máximo intérprete de la Constitución indica que:

El principio de culpabilidad establece un límite a la potestad sancionadora del Estado. Según este principio, las sanciones penales o disciplinarias pueden basarse en la comprobación de la responsabilidad subjetiva del infractor en relación con un bien jurídico. Desde esta perspectiva, no es constitucionalmente aceptable sancionar a alguien por un acto u omisión de un deber jurídico que no le sea imputable

1.2.9 *El principio de presunción de licitud*

Acerca de este principio la LPAG precisa: “Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”.

Este principio, también conocido o denominado presunción de inocencia, exige que la administración considere (y trate como tal) a los administrados inocentes, mientras no cuente con evidencia suficiente que indique lo contrario, ciñéndose a un debido procedimiento y que dicha decisión se encuentre contenida en una resolución administrativa debidamente motivada y firme.

De esa manera la presunción de inocencia conlleva a que la carga de la prueba quede a merced de la administración, siendo esta la que sostiene la acusación. Por lo tanto, la presunción de inocencia exige la obtención de una prueba suficiente que legitime la sanción. Es decir, que la carga de probar los hechos sancionables y la participación recaiga sobre la administración. La presunción de inocencia, demanda a la administración mostrar la prueba de cargo suficiente, habiendo para ello constatado los elementos de la infracción y constatando que sobre el hecho no recaiga un elemento excluyente (Alarcón 2007).

Finalmente, el administrado al contar con una presunción de licitud, es necesario que la administración determine de manera objetiva y justificada que una persona ha realizado una acción susceptible de ser sancionada al infringir un precepto legal o normativo. Asimismo, la administración se valdrá de pruebas, estas últimas deberán ser obtenidas de manera lícita.

1.2.10 *El principio de culpabilidad*

La LPAG (2006), precisa que “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”.

Al hablar del principio de culpabilidad, podemos determinar que, en derecho administrativo sancionador, resulta suficiente la culpa para poder atribuir responsabilidades. Esta culpa (como elemento subjetivo) debe ser entendida como una conducta negligente realizada por el infractor, la cual pudo y debió ser evitada, a través del cumplimiento de la disposición normativa.

1.2.11 *El principio non bis in ídem*

Acercas de este principio la LPAG (2006) determina que:

No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

Del precepto normativo, podemos aseverar que la prohibición en mención no solo hace referencia a que no podrá haber doble sanción en el fuero penal y en el fuero administrativo,

sino que también supone la prohibición de sancionar doblemente (cuando haya identidad del sujeto, hecho y fundamento) en materia administrativa.

El sistema legal peruano reconoce el principio del non bis in idem, que prohíbe imponer doble sanción por una misma acción. El Tribunal Constitucional peruano ha destacado que este principio está implícito en el derecho al debido proceso, respaldado por la Constitución, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos (TC 2007).

Como hemos mencionado en párrafos anteriores, para que este principio pueda operar y se excluya la segunda pretensión sancionadora, es condición necesaria que se presenten tres elementos:

- (i) Identidad subjetiva (eadem personae): Se refiere a que la doble incriminación se aplica al mismo individuo, sin importar su nivel de participación o grado de culpabilidad.
- (ii) Identidad objetiva (eadem rea): Implica que los elementos constitutivos de la infracción deben ser idénticos
- (iii) Identidad Causal o de Fundamento (eadem causa pretendi): Se basa en la coincidencia exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras. Si los bienes jurídicos perseguidos son diferentes, no procede la doble sanción. (...) (Morón 2005).

Finalmente, el Tribunal Constitucional en el mismo camino y línea ha establecido que: no es posible imponer doble sanción al mismo individuo por un mismo acto, siempre que la penalización se base en la misma injusticia, es decir, en la afectación de un mismo bien jurídico o interés protegido.

1.2.12 Transposición del principio protector al derecho administrativo sancionador laboral

Es bien sabido que en una relación laboral casi nunca existe una simetría organizacional entre el empleador y el trabajador. Normalmente es el empleador quien ostenta la posición más dominante, puesto que el trabajador de manera voluntaria decide aceptar determinadas obligaciones a cambio de una contraprestación, denominada remuneración.

En ese sentido, podemos indicar que, ante esta desigualdad, es altamente probable que el empleador incurra en incumplimientos de la normativa sociolaboral. Incluso, cuando más débil es la posición contractual del trabajador, de mayor gravedad suele ser el irrespeto o incumplimiento.

Dicho ello, es de imperiosa necesidad que exista un sistema de control que permita velar por el cumplimiento de las disposiciones sociolaborales. De manera histórica, a partir del siglo

XIX en países como Prusia y Francia se creó un sistema de inspección obligatoria, inicialmente dirigida al trabajo de menores, posteriormente extendida a la totalidad de actividades laborales (Vega 2005).

Regresando a nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de lo dispuesto por el artículo N.º 3 la Ley N.º 29981 (2012)– Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley Orgánica de Gobierno Regionales, tanto la SUNAFIL como los gobiernos regionales se encuentran facultados para realizar la supervisión y vigilancia del efectivo cumplimiento de las disposiciones legales, acuerdos convencionales y condiciones de carácter contractual en el ámbito social y laboral, de acuerdo a sus competencias otorgadas.

El PAS garantiza que la actuación de la Administración como ente supervisor, controlador y sancionador se efectivice, con la finalidad de salvaguardar el respeto de los derechos de los administrados. El PAS presenta una doble comprensión, por un lado, se concibe como el medio ideal que posee la Administración para conseguir sus fines, y, por otro lado, se entiende como aquel procedimiento que otorga al sujeto administrado las seguridades imprescindibles para la actuación de sus derechos (Minjus 2017).

Como hemos podido desarrollar en el presente apartado, la norma laboral corre el riesgo de incumplirse sin un sistema inspectivo que lo acompañe. Esta idea de control nace desde las primeras manifestaciones del Derecho social. En tal sentido, la Inspección del Trabajo, configura la manifestación del *ius puniendi* del Estado y a su vez es el medio para alcanzar el efectivo cumplimiento de los derechos sustantivos de los trabajadores.

Capítulo 2

El proceso inspectivo y sancionador laboral. La gradualidad de las infracciones en materia laboral

2.1 Definición y etapas del procedimiento inspectivo laboral

El procedimiento inspectivo laboral, también denominado Sistema de Inspección de Trabajo, es aquel sistema singular, versátil y unificado, conformado por un conglomerado de disposiciones normativas, órganos, funcionarios y medios que tienen como finalidad velar por el cumplimiento de las normas sociolaborales. Dicho cumplimiento se obtiene mediante la inspección del trabajo, entendida como la actividad de carácter público que vigila de forma constante y permanente la efectiva y correcta realización de las disposiciones sociolaborales, así como exigir las responsabilidades administrativas que correspondan, teniendo como base el convenio N° 81 de la Organización Internacional de Trabajo (en adelante OIT).

Es preciso comentar que la Autoridad Central del Sistema de Inspección de Trabajo es la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante SUNAFIL), ello de acuerdo con el Convenio 81 de la OIT. Es a través de esta institución y sus órganos desconcentrados que se ejerce la competencia en materia inspectiva y también en el ámbito sancionador a nivel nacional.

El procedimiento inspectivo laboral, se inicia a través de una orden de inspección, la cual puede tener un origen de parte, como es el caso de una denuncia de un trabajador o ex trabajador, o de oficio, por orden de las autoridades que poseen competencia, y tienen un plazo de treinta días hábiles para efectuar las acciones de inspección con la posibilidad de que estas se prorroguen como máximo 30 días hábiles más. (Páez y García 2008)

2.2 Actuaciones inspectivas

Sobre este punto, es preciso dejar claro que el sistema de inspección de trabajo es previo y distinto al procedimiento sancionador laboral. Sobre el primero podemos identificar distintos elementos que conforman el referido sistema o procedimiento inspectivo. Así, como primer elemento podemos decir que, quienes llevan a cabo esta labor son; (i) Supervisores de Trabajo; (ii) Inspectores de Trabajo; e, (iii) Inspectores Auxiliares, definidos por el artículo 1 de la LGIT como:

los servidores públicos, organizados por niveles, cuyos actos merecen fe, seleccionados por razones objetivas de aptitud y con la consideración de autoridades, en los que descansa la función inspectiva que emprende el Poder Ejecutivo a través de la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo y los Gobiernos Regionales (...)

Como segundo elemento podemos precisar que, existen actuaciones de orientación y actuaciones inspectivas. Las primeras son medidas de diligencia realizadas por la Inspección de Trabajo, para guiar y dictar lineamientos o directrices técnicas para lograr el correcto y oportuno cumplimiento de las disposiciones socio-laborales contenidas en las normas vigentes; estas pueden ser solicitadas por empleados o empleadores, o iniciadas de oficio.

Respecto a las actuaciones inspectivas, como elemento distintivo tenemos que, las mismas se inician de oficio y de manera previa al inicio de un PAS, ello con la finalidad de determinar si las disposiciones socio laborales contenidas en las normas vigentes se cumplen.

En cuanto al funcionamiento del Sistema de Inspección de Trabajo, el artículo 2° de la LGIT (2006), indica que el mismo conlleva la aplicación de los principios de primacía de la realidad, legalidad, objetividad e imparcialidad; asimismo, la equidad, autonomía funcional y técnica, eficacia, jerarquía, unidad de actuación y función, confidencialidad, celeridad, lealtad, honestidad, sigilo profesional, probidad, entre otros.

Asimismo, la finalidad del procedimiento inspectivo laboral es de: (i) supervisión del cumplimiento de las normas legales y reglamentos en el orden socio laboral; (ii) orientación y asistencia técnica; y, (iii) conciliación administrativa, entendida esta última como una etapa obligatoria y previa al inicio de las actuaciones de investigación como efecto de las denuncias presentadas por los trabajadores.

Las actuaciones inspectivas, como mencionamos en párrafos anteriores, son actuaciones o diligencias previas al procedimiento administrativo sancionador en materia sociolaboral. Así, estas pueden desarrollarse de manera presencial y/o a través del uso de tecnologías y comunicación virtual.

Las actuaciones inspectivas, se originan por diversas causas, siendo en total seis. La primera, se da cuando una autoridad competente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, (en adelante el MTPE), u otro órgano de la administración pública, da orden de iniciar un Procedimiento Inspectivo Laboral. Como segunda causa, se tiene que puede dar inicio por solicitud de un órgano perteneciente al sector público, así como de cualquier otro órgano jurisdiccional, esta solicitud, debe estar fundamentada y deberá determinar las actuaciones que serán necesarias y la finalidad de dar inicio al Procedimiento Inspectivo Laboral.

Del mismo modo, una denuncia o la iniciativa de los inspectores del trabajo pueden dar inicio al procedimiento en mención. La cuarta causa, es por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo. Como quinta causa, por iniciativa de los inspectores de trabajo, ya sea porque conozcan hechos que tengan relación con la orden recibida o adviertan alguna vulneración al ordenamiento laboral.

Finalmente, la actuación inspectiva puede generarse a petición del empleador o trabajador, así como la de una organización sindical y empresarial; con relación a la información y asesorías técnicas necesarias dirigidas a obtener un cumplimiento idóneo de la norma.

La manera cómo se desarrollan estas actuaciones inspectivas es a través de requerimientos de información, pudiendo ser estos notificados mediante sistemas de comunicación electrónica, visitas de inspección, requerimientos de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector de trabajo, con la finalidad que puedan aportarse la documentación correspondiente.

En esta etapa inspectiva, el tiempo de vigencia de la facultad de la autoridad inspectiva, para que pueda identificar y determinar la existencia de infracciones cometidas en materia sociolaboral, prescribe pasado los 4 años, aplicando los requisitos plasmados en la LPAG.

En base a lo manifestado por el autor Espinoza (2018), se tiene que el plazo de la prescripción se computa desde el día en que se cometió la infracción, dicha regla es aplicable a las infracciones instantáneas o las de efecto permanente. Del mismo modo, se cuenta desde el día en el que se dio el último accionar que constituye una infracción, esto, en el caso de infracciones continuadas. Por último, en los casos de infracción permanente, desde el día en que cesó la acción. La única forma de suspender la prescripción es con el reinicio del procedimiento sancionador mediante la notificación al administrado, de hechos pertenecientes a la infracción que le es imputada.

La declaratoria de prescripción puede realizarla la autoridad administrativa competente de oficio, ante la advertencia del cumplimiento de plazos para la determinación de infracción. Del mismo modo, la prescripción puede ser solicitada por el administrado y la autoridad administrativa; en este caso, solo tendrá que constatar los plazos y declarar la prescripción sin trámite alguno.

El desarrollo de la actuación de investigación o comprobatorias, pueden darse en diversas modalidades, entre ellas: La visita de inspección, se realiza sin aviso previo, por el inspector o inspectores a cargo, permitiendo su ingreso dentro de los primeros diez minutos desde el momento en que se informa la presencia del inspector en la unidad supervisada, asimismo, pueden realizarse diversas visitas sucesivas. Comparecencia, ocurre cuando se le solicita la presencia al inspeccionado ante la oficina pública del inspector a cargo, con la finalidad de pedir la presentación de documentos y aclarar puntos importantes para el desarrollo de la inspección realizada. En la comprobación de datos, el inspector, podrá solicitar antecedentes o a la información que requiera para corroborar el cumplimiento de la norma que

es materia de verificación; y finalmente, mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica.

En el art. 13 de la LGIT, se detalla el trámite a seguir en la actuación inspectiva, donde el órgano que posee competencia otorga la orden correspondiente para iniciar la inspección, designando al inspector y equipo a cargo, identificando las actuaciones a realizar de forma concreta. Por otro lado, el inicio de este procedimiento también puede darse por iniciativa del actuante designado, al momento en que las diligencias se den en cumplimiento de una orden de inspección.

Del mismo modo, el o los encargados de llevar a cabo este procedimiento, pueden iniciar actuados sobre hechos que guarden relación a las órdenes recibidas o que sean contrarios a las leyes en vigencia. Cabe resaltar que dichas actuaciones, serán iniciadas y concluidas por el inspector, o grupo designado por el órgano competente.

En lo referente a la autonomía funcional y la autonomía técnica en la Ley N.º 28806 (2006), en sus artículos 13 y 27 establecen que tales autonomías no libran a los actuantes de la responsabilidad de cumplir con la obligación y requisitos que la ley establece de forma particular. Las inspecciones se inician por una orden escrita conteniendo los datos que identifican las acciones encomendadas, según disposición del órgano correspondiente, dicho mandato, se registra anualmente con una secuencia única, dando pase al inicio de un expediente de inspección. Es relevante mencionar que, cuando las actuaciones inician, interrumpe el plazo prescriptorio de alguna infracción en materia sociolaboral. En esta parte del procedimiento se respetará la confidencialidad que forma parte del deber del inspector o grupo encargado del procedimiento, manteniendo de esta manera en reserva la identidad del denunciante y la denuncia propiamente dicha, cuando así corresponda.

Una vez finalizadas las actuaciones de comprobación o de investigación, el inspector o equipo de inspectores actuantes deberán adoptar las medidas correspondientes, para lo cual deberán emitir un informe interno detallando las actuaciones realizadas y adjuntando toda la documentación recopilada en el marco del proceso inspectivo. Asimismo, dicho informe de actuaciones inspectivas, deberá incluir datos generales del sujeto inspeccionado, hechos constatados, identificación del inspector o inspectores del trabajo, medios de investigación utilizados, conclusiones y fecha de emisión correspondiente al informe.

Así, el artículo 17º del RLGIT (2006) precisa que:

Finalizadas las actuaciones de investigación o comprobatoria, y en uso de las facultades atribuidas, de no advertirse infracciones susceptibles de adoptar medidas inspectivas, los inspectores del trabajo emiten el correspondiente informe. De advertir

incumplimientos y/o infracciones, los inspectores del trabajo adoptarán las medidas inspectivas de advertencia, requerimiento y paralización o prohibición de trabajos o tareas, para garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización, emitiendo un informe sobre las actuaciones realizadas, medidas inspectivas adoptadas y sus resultados.

De no haberse atendido la medida inspectiva formulada por el Inspector o Equipo de Inspectores, se extenderá el acta de infracción, la cual en este caso constituirá el Informe de las actuaciones inspectivas a que se refieren los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el numeral 17.2 del presente Reglamento, además de la propuesta de sanción y criterios adoptados para la graduación de esta. Al expediente de inspección se adjuntarán las copias de los documentos obtenidos durante las actuaciones inspectivas. (...)

En virtud de lo expuesto, si en el desarrollo de las actuaciones comprobatorias o de investigación, se advierte la comisión de alguna infracción, el inspector o equipo a cargo emitirá un acta de infracción, así como las medidas de cierre temporal del área, de advertencia o requerimiento, prohibición o paralización de trabajos, entre otros, de ser el caso, con la finalidad de optimizar el cumplimiento de la norma que fue objeto de la fiscalización. Adicional a estas medidas, el órgano correspondiente, tiene la facultad de ordenar el control de la unidad fiscalizada, haciendo uso de visitas de inspección, comprobación de datos o comparecencia para asegurar el cumplimiento de la ley.

Estas medidas correctivas tienen previsto ejercer una doble finalidad; preventiva o impeditiva de la conducta ilícita, es decir, el propósito es actuar antes de su comisión o consumación, pero también actúa de manera reparadora luego de haber cesado su comisión, pero mientras aún se visualizan sus efectos. Es decir, estas medidas configuran un mecanismo inmediato destinado a prevenir, impedir o detener la comisión de los hechos infractores que aparecen como consecuencia del comportamiento de los administrados (Morón 2010).

En resumen, es posible que el inspector o el equipo a cargo de las inspecciones verifiquen si existe una infracción o infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral. Para ello deben solicitar al sujeto inspeccionado que tome medidas para garantizar el correcto cumplimiento de las disposiciones vulneradas, incluso que se lleven a cabo modificaciones necesarias en instalaciones, métodos de trabajo, entre otros aspectos. Todo ello sin afectar la facultad de la Autoridad Laboral para imponer un acta de infracción.

Un dato importante para tener en cuenta en esta etapa inspectiva de advertencia y requerimientos, es que de conformidad con el artículo 206.2 de la LPAG, dichas medidas emanadas por la autoridad administrativa no son susceptibles de impugnación.

En resumen, cuando una inspección incluye una medida específica, la autoridad laboral puede solicitar un seguimiento para verificar si se cumple con lo requerido. Si el inspeccionado cumple con la medida, se cierra el expediente de inspección. En caso contrario, se inicia el proceso de acta de infracción y, posteriormente, se procede al cierre del expediente.

2.3 Procedimiento administrativo sancionador en la inspección de trabajo

Como dejamos plasmado en el primer párrafo del apartado anterior, existe un procedimiento sancionador, el cual es consecuencia o efecto del proceso o sistema inspectivo laboral. Este es definido por la LGIT (2006) en su artículo 1° como:

El procedimiento administrativo especial que se inicia siempre de oficio con la notificación del documento de imputación de cargos, que comprende los actos y diligencias conducentes a la determinación de la existencia o no de la responsabilidad administrativa en la comisión de infracciones en materia sociolaboral y a la labor inspectiva, así como por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo advertidas mediante las actas de infracción derivadas de actuaciones de investigación o comprobatorias de la inspección de trabajo.

En virtud de lo establecido por el artículo 53° del RLGIT, el procedimiento administrativo sancionador inicia de oficio, en virtud del acta de infracción que es emitida en mérito a la vulneración del ordenamiento sociolaboral. El PAS posee dos fases, las cuales a continuación se detallan:

2.4 Fase instructora

La fase instructora tiene como comienzo el acta de infracción por afectación del orden jurídico o actos que infringen las labores inspectoras. Para ello el instructor deberá revisar lo que contiene el acta de imputación de cargos o también denominada acta de infracción, verificando si la misma cuenta con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 54° del RLGIT. En caso se advierta el incumplimiento de alguno de los requisitos y de ser el caso que estos sean subsanables, se requerirá al inspector o equipo encargado realice la subsanación correspondiente; si lo inobservado es insubsanable, el instructor deberá archivar los actuados y proceder a notificarlo al administrado y a la autoridad competente.

Posteriormente, los hechos y actos contenidos en el acta de infracción son notificados al presunto infractor o sujeto responsable. En el acta de infracción también se detallan la

calificación de estas infracciones, las sanciones a imponer y la base legal que autoriza y permite ejercer la potestad sancionadora.

El sujeto responsable o imputado cuenta con un plazo de cinco (5) días hábiles luego de notificada la imputación de cargos, para poder presentar los descargos que considere adecuados ante la entidad competente en esta fase. Posteriormente, contando desde el día siguiente del vencimiento del plazo con el que cuenta el imputado para presentar sus descargos, la autoridad instructora en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles deberá formular un informe final. El contenido de este informe puede indicar la inexistencia de infracción o determinar de manera motivada y probada la comisión de conductas que configuran infracciones.

2.5 Fase sancionadora

El trámite que se sigue en la fase sancionadora inicia desde la entrega del informe final que determina las instrucciones por parte del órgano competente, donde la administración decide qué sanción aplicará y ésta debe ser notificada al o los responsables. La finalidad de la notificación es que, los sujetos responsables, puedan presentar sus descargos dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que fueron notificados.

Cabe resaltar que luego de cumplirse el plazo de cinco (5) días hábiles para presentar descargos, el órgano administrativo puede decidir realizar algunas actuaciones que complementen el procedimiento y sean indispensables, con el fin decidir la sanción que aplicará y que dicha sanción sea correcta y fundamentada. Al término de lo mencionado, el órgano administrativo emite la correspondiente resolución en un plazo que no exceda los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento para presentar los descargos por parte del sujeto responsable; debiendo ser notificada al administrado y al órgano que generó la solicitud. Asimismo, se notificará al denunciante y a las personas que se encuentren con interés legítimo en el procedimiento seguido y concluido.

En el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores en materia sociolaboral, el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT) establece que el plazo máximo para resolver es de nueve (9) meses calendario, contados desde la notificación de los cargos imputados. No obstante, de manera excepcional, este plazo puede ampliarse hasta tres (3) meses calendario adicionales. Para ello, la administración debe emitir una resolución justificando la extensión del plazo, y esto debe hacerse antes de que venza el plazo inicial.

2.6 Procedimiento recursivo

El RLGIT recoge diversos recursos susceptibles de ser aplicados en sede administrativa, los cuales pueden ser interpuestos en el procedimiento sancionador. El primero es el de

reconsideración, este recurso se interpone en primera instancia, ante la autoridad que emite resolución, de la cual se solicita la impugnación, para ello, se debe presentar prueba nueva que sustente el pedido. El segundo es de apelación, este recurso se presenta en primera instancia, ante la autoridad que emitió la resolución, con la finalidad de que se eleve al superior en jerarquía, quien es el competente para resolver dicho recurso, para ello, se debe fundamentar de forma idónea los derechos que lo sustenten. Por último, se tiene el de revisión, recurso excepcional, el cual es interpuesto ante la autoridad de segunda instancia para que sea elevado al Tribunal de Fiscalización Laboral, para que emita decisión.

En lo que respecta a los plazos, el artículo 55° del RLGIT precisa que el término para la interposición de los recursos administrativos es de quince (15) días hábiles perentorios. Asimismo, la administración cuenta con un plazo de treinta (30) días hábiles para resolver, a excepción del recurso de reconsideración, el cual será resuelto en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles.

2.7 Definición de infracción administrativa laboral

Como hemos desarrollado en el primer capítulo del presente trabajo, en virtud de la potestad sancionadora del estado (*ius puniendi*) y del principio de legalidad, mediante norma con rango de ley se determinan las conductas que configuran infracciones. Asimismo, se otorgan facultades a la administración pública para que, a través de los reglamentos se determinen o especifiquen dichas conductas catalogadas como infracciones.

De acuerdo con el RLGIT, es posible identificar en su art. 22, una breve definición sobre la infracción administrativa, la cual es considerada como aquel incumplimiento de una disposición legal o convencional ya sea por un trabajo de tipo colectivo o individual; considerando las materias de salud y seguridad en el trabajo y el ámbito sociolaboral.

El referido artículo, continúa definiendo a las infracciones indicando que:

Constituyen infracciones los actos o hechos que impiden o dificultan la labor inspectiva, los que una vez cometidos se consignan en un acta de infracción, iniciándose por su mérito el procedimiento sancionador (...)

En cuanto al régimen de infracciones laborales, la LGIT expresa que las infracciones administrativas aplicables en materia de relaciones laborales, seguridad y salud de trabajo; se califican de la siguiente forma: infracciones leves, infracciones graves e infracciones muy graves, ello en atención al comportamiento incurrido, imponiéndose la sanción que corresponda.

2.8 Calificación de las infracciones en materia laboral

a) Infracciones leves

Entre las clasificaciones de infracciones se tienen a las infracciones leves, las cuales, se atribuyen a acciones u omisiones que llegan a afectar obligaciones de formalidad, o las conocidas como formales. Siendo que, ante este tipo de infracciones, la cuantía de la sanción mediante una multa será como máximo de cinco UIT (Ley N°28806 2006).

b) Infracciones graves

Como segunda calificación en las infracciones en materia de relaciones laborales, fomento del empleo, colocación, modalidades formativas, salud y seguridad en el trabajo, entre otros, se tiene a las infracciones graves, las cuales, se determinan por las omisiones o actos que van en contra a los derechos reconocidos a los trabajadores o, se incumplen obligaciones formales. Las multas en este tipo de infracciones pueden ser hasta por diez UIT (Ley N°28806 2006).

c) Infracciones muy graves

Las infracciones muy graves se dan mediante el incumplimiento o infracción de un derecho o con mismo trabajador, por su naturaleza particular y trascendencia del derecho infringido, se consideran a los derechos protegidos por normas nacionales. Ante este hecho, la multa a aplicar puede ser hasta por veinte UIT (Ley N°28806 2006).

2.9 Responsabilidad subjetiva

Como hemos expuesto en apartados anteriores, para que la administración aplique su potestad sancionadora o *ius puniendi*, deben concurrir determinados elementos y situaciones. Así, debe existir una conducta reprochable (acción u omisión) y esta última debe afectar a un bien jurídico protegido. También es necesario que, exista el sujeto que será merecedor del castigo, tal castigo deberá ser proporcional a la conducta realizada, aplicando los principios establecidos en la norma especial o en la LPAG, de acuerdo con el caso concreto. Dicho esto, “solo una acción típica, antijurídica y culpable justifica la imposición de una sanción” (V. Baca 2019).

De otro lado, la LPAG, norma que regula la potestad sancionadora de la administración, determina en el numeral 8 del artículo 230° que la responsabilidad administrativa es subjetiva. Esta precisión fue incluida por el Decreto Legislativo 1272 (2016), incluyendo el principio de culpabilidad a los principios que rigen un PAS. Asimismo, se incluye al error como un eximente de responsabilidad (sobre los eximentes y atenuantes de responsabilidad nos pronunciaremos en el siguiente capítulo). El mismo artículo detalla una excepción, indicando que la responsabilidad será objetiva, cuando así sea dispuesto mediante una ley o decreto legislativo.

En palabras del Dr. Baca:

Cuando la administración ejerce su potestad sancionadora impone un castigo, lo que solo se justifica cuando el sujeto pudo haber actuado de otro modo, haciéndose por tanto merecedor a un juicio de reproche, sin el cual una sanción no tiene sentido alguno (V. Baca 2019).

2.10 Culpabilidad

De forma general la culpabilidad en el Derecho Administrativo se entiende como aquella máxima que organiza y estructura las sanciones. En el caso de la Administración, esta solo debe establecerse como resultado de una conducta intencional (dolo) o no intencional (culpa). La LPAG considera al principio de culpabilidad de la siguiente manera:

Artículo 230°- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

10. Culpabilidad. - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

Podemos determinar que, en derecho administrativo sancionador, resulta suficiente la culpa para poder atribuir responsabilidades. Esta culpa (como elemento subjetivo) debe ser entendida como una conducta negligente realizada por el infractor, la cual pudo y debió ser evitada, a través del cumplimiento de la disposición normativa.

2.11 El dolo

El dolo a lo largo de la historia ha sido entendido de diversas formas por un gran número de autores, aunque de forma tradicional puede ser definido como aquella manifestación de voluntad de forma consciente dirigida a la realización de una determinada conducta que la ley establece como infracción o delito. (Valderrama 2021)

Asimismo, el dolo puede comprenderse como la generación de un resultado que se encuentra tipificado, con voluntad y conocimiento de querer realizar tal actuar. (Almanza y Peña 2010)

2.12 La culpa

La culpa se manifiesta al realizarse una acción en la cual no se verifica la existencia de conocimiento o voluntad del autor, sino que el resultado típico se genera producto de la negligencia del sujeto, es decir de la inobservancia del deber de cuidado que este poseía, lo especial en la culpa es que para su existencia no se necesita del conocimiento pleno por parte del sujeto infractor, sino de la sola presencia de un conocimiento de menor nivel vinculado a

un deber de cuidado instaurado de forma objetiva. En otras palabras, para la existencia de culpa se requiere un carente conocimiento por parte del sujeto respecto a las consecuencias negativas de su accionar y la presencia de la pauta de que este accionar tuvo la posibilidad de evitarse si no fuese por el accionar negligente del sujeto (Jakobs 2005).

2.13 El error

El error en el Derecho Administrativo, tal como lo expresa el Decreto Legislativo N.º 1272 - Decreto Legislativo que modifica la LPAG, en lo que respecta a los principios del derecho administrativo sancionador más específicamente al principio de culpabilidad, ha incluido al error como uno de los eximentes de responsabilidad (V. Baca 2018).

Así, la LPAG no realiza ninguna distinción en cuanto al error. Sin embargo, consideramos necesario dejar claro que existe una diferencia entre error vencible e invencible. Respecto al primero podemos decir que es aquel error que puede ser evitado por el agente si aplica para ello la debida diligencia, es decir, que el sujeto infractor tiene la posibilidad de despejar el error y por tanto evitar la conducta infractora. De ahí que la administración en aras de proteger los bienes tutelados y normativa aplique su potestad sancionadora de manera justificada en estos casos. En consecuencia, existe un error invencible, cuando no es evitable para el sujeto infractor.

Finalmente, la LPAG no ha realizado ninguna precisión respecto a qué tipo de error se considera como eximente de responsabilidad. Sin embargo, debemos entender que, para dichos efectos, eximente se deberá considerar al error invencible.

2.14 La culpabilidad de las personas naturales

En relación con la culpabilidad de las personas naturales, Baca (2019) refiere que es aquella aptitud que poseen las personas, bajo la cual tendrán que responder por sus actos u omisiones sin la presencia de causales de extinción de responsabilidad que los eximan; asimismo, se señala que muchas veces los errores de las personas jurídicas surgen por un cúmulo de acciones incorrectas individuales por personas naturales que trabajan en la estructura organizacional.

Según indica Baca (2019) que la responsabilidad de una persona jurídica no implica automáticamente una responsabilidad objetiva, ya que se debe analizar la conducta subjetiva que dio lugar a una sanción administrativa. Asimismo, se debe considerar que cada representante de la persona jurídica actúa conforme a las normas internas y externas que le son aplicables.

2.15 La culpabilidad de las personas jurídicas

A diferencia del Derecho Penal, en el Derecho Administrativo sancionador la responsabilidad de las personas jurídicas se determina como responsabilidad directa por actos propios; sin embargo, con el pasar del tiempo se ha evidenciado que en el derecho positivo se admite establecer culpa de las personas jurídicas en determinadas situaciones et al., (2010).

Como nos indica Baca (2019), en un primer momento se consideró que las personas jurídicas no contaban con la capacidad de infringir una norma jurídica, sino que los que tienen capacidad de infringir normas son los representantes de estas. Sin embargo, en la actualidad han surgido dos posiciones al respecto, una de ellas considera que la responsabilidad de los representantes es la misma que el de la persona jurídica, y otra considera que debe existir una noción de culpa adecuada, para lo cual se propone identificar a la culpa con el denominado, déficit de organización, de modo que solo se debería reprochar que no hayan tomado las medidas suficientes para evitar la comisión de la infracción.

El concepto de déficit de organización se refiere a la falta de medidas adecuadas por parte de la persona jurídica para prevenir o evitar la comisión de delitos por sus integrantes. Según esta teoría, la persona jurídica es responsable penalmente cuando su defecto de organización facilita o permite el actuar delictivo de las personas físicas que actúan en su nombre o interés. Sin embargo, esta teoría ha sido objeto de numerosas críticas, ya que se cuestiona que el defecto de organización pueda generar una culpabilidad propia y autónoma de la persona jurídica, distinta de la culpabilidad de las personas físicas que realizan el hecho típico. Así, se plantea si la culpabilidad por defecto de organización es una forma de culpabilidad en sentido estricto de la persona jurídica, o si se trata de una regla de atribución de responsabilidad a la persona jurídica por el hecho culpable de las personas físicas que incumplen los deberes que les incumben dentro de la misma (Gómez 2017).

Capítulo 3

Eximentes y atenuantes de responsabilidad

3.1 Eximentes de responsabilidad

Como hemos desarrollado en el capítulo anterior, la LPAG regula una responsabilidad administrativa subjetiva. Asimismo, la misma ley ha establecido una serie de causales eximentes de responsabilidad, las cuales permitirán al administrado infractor librarse de la sanción aplicable, incluso aun cuando este último haya cometido una infracción administrativa.

Por otro lado, según la RAE, la palabra eximir significa librar, liberar, quitar el impedimento que se opone a una obligación, culpas y otros. De esta definición, podemos identificar dos elementos, el primero es la atribución de responsabilidad a determinada persona por incurrir en alguna infracción y la consecuente obligación de cumplir con la sanción correspondiente. El segundo, es que por determinada razón justificada la misma persona es liberada de su responsabilidad. En definitiva, los eximentes permiten dejar libre de toda responsabilidad administrativa al administrado infractor.

Anteriormente, la LPAG solo regulaba dos supuestos o condiciones en virtud de las cuales realiza una atenuación de la responsabilidad. Con las últimas actualizaciones de la referida norma, el legislador ha incluido más supuestos donde los infractores podrían eximir su responsabilidad. Así, en la legislación actual la LPAG ha incluido seis causales de eximencia, conforme el siguiente detalle regulado en el artículo 236-A:

Tabla 1

Comparación versión anterior y actual de la Legislación

Versión anterior LPAG	Versión actual LPAG
Artículo [236-A]. - Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad: 1. La subsanación voluntaria antes de la notificación de la imputación de cargos. 2. Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.	Artículo [236-A]. - Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones 1. <u>Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:</u> a. El caso fortuito o la fuerza mayor. b. Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa. c. La incapacidad mental debidamente comprobada. d. La orden obligatoria de autoridad competente. e. El error inducido por la administración o por disposición administrativa confusa o ilegal. f. La subsanación voluntaria con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. 2. <u>Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:</u> a. Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito; con lo que se reduce la multa. b. Otros que se establezcan por norma especial.

Nota. Elaboración propia basada en la LPAG

Como podemos analizar del cuadro, la LPAG en su anterior versión regulaba solamente dos condiciones atenuantes de responsabilidad. Sin embargo, ahora la normativa administrativa califica a dichas condiciones como eximentes. Asimismo, se han agregado cuatro condiciones adicionales en virtud de las cuales el infractor pueda verse liberado de responsabilidad. Entre ellas están: el caso fortuito y fuerza mayor; obrar en cumplimiento de un deber legal y la legítima defensa; la incapacidad mental debidamente comprobada; y, la orden obligatoria de autoridad competente.

Dicho ello, debemos referirnos a la aplicación de los atenuantes y eximentes en el proceso sancionador sociolaboral. Para ello, el reglamento de la LGIT regula lo siguiente:

Artículo 47-A.- Eximentes de sanción:

Constituyen eximentes de sanción por la comisión de infracciones las situaciones previstas en los literales a), b), d), e), f) del numeral 1 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, siempre que se cumplan ciertas condiciones [...]

3.1.1 Caso fortuito y fuerza mayor

En el literal a), se establece que el caso fortuito o la fuerza mayor pueden eximir de responsabilidad administrativa, siempre que se demuestre de manera fehaciente que no era posible actuar de manera diferente ante el hecho administrativo. Esto aplica especialmente a eventos ocurridos antes de la primera inspección en la que participe el administrado. La acreditación de estos eventos debe respaldarse con documentos públicos fechados, a menos que sean de conocimiento general y público (Congreso del Perú 2021).

El reconocimiento de estas exenciones como condición eximente son una parte esencial de la legislación civil y penal. En base a la doctrina histórica, el caso fortuito también ha sido conocido como "hechos de la naturaleza" o "actos de Dios", mientras que la fuerza mayor se ha denominado como "procederes de la autoridad" o "hechos del príncipe". En consecuencia, tanto el caso fortuito como la fuerza mayor se consideran eventos extraordinarios, imprevisibles e inevitables desde un punto de vista objetivo. En términos subjetivos, implican la ausencia de voluntad directa o indirecta, lo que significa que no conllevan responsabilidad moral (Neyra 2018).

Estas exenciones han sido utilizadas para liberar a las partes de la responsabilidad cuando se enfrentan a circunstancias fuera de su control que hacen imposible cumplir con sus obligaciones. Su inclusión en la legislación laboral destaca la importancia de proteger a los trabajadores y empleadores de situaciones imprevistas que podrían afectar el cumplimiento de

las normativas laborales. Al proporcionar un marco legal claro para abordar eventos imprevisibles y extraordinarios, estas exenciones garantizan la protección de las relaciones laborales y los derechos de todas las partes involucradas.

A manera de ejemplo, un empleador no podría ser sujeto pasible de sanción por no pagar de manera oportuna la remuneración de sus empleados, cuando el primero ha sufrido un ataque cibernético que le impida fácticamente realizar las transferencias bancarias a los trabajadores, ya que se ha incumplido con la obligación socio-laboral debido a un caso fortuito, una voluntad externa que impide cumplir con la obligación.

3.1.2 *Cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa*

El literal b) del artículo 257 establece que, obrar en cumplimiento de un deber legal o en ejercicio legítimo del derecho de defensa, constituye un eximente de responsabilidad, para lo cual se requiere que la disposición esté expresamente contenida en una norma con rango de ley. Esta exención permite actuar de acuerdo con un deber legal o en defensa legítima de los derechos establecidos. Aunque la regla es que toda conducta típica se considera antijurídica, existen circunstancias especiales en las que esta regla no aplica (Congreso del Perú 2021).

Estas situaciones generan una aparente contradicción dentro del sistema legal. Por ejemplo, mientras que los individuos tienen derecho a la libertad de tránsito, los agentes de policía tienen la obligación de detenerlos cuando poseen una orden judicial para hacerlo. Este escenario plantea un conflicto entre dos bienes jurídicos, y el operador legal debe determinar cuál prevalece de acuerdo con el derecho positivo (Neyra 2018).

En el ámbito de la salud pública y la seguridad vial, encontramos situaciones ilustrativas de esta contradicción. A manera de ejemplo, una ambulancia puede violar las normas de tránsito para salvar la vida de un paciente, o la policía puede infringir las reglas de seguridad vial para perseguir y detener a un delincuente en fuga. A pesar de que estas acciones pueden considerarse típicas, no son antijurídicas y, por lo tanto, no merecen reproche por parte de la administración.

En el ámbito financiero, un funcionario bancario tiene la obligación de mantener en secreto las operaciones de los clientes, pero también tiene la responsabilidad de informar a las autoridades competentes si sospecha de la legalidad de ciertas transacciones y con la debida orden de levantamiento del secreto bancario emitido por juez competente. En este caso, el cliente infractor no puede acusar al funcionario de violar el secreto bancario, y a su vez, el funcionario no está sujeto a sanciones administrativas o penales.

Por último, la legítima defensa es un ejemplo claro de una causa de justificación reconocida en el derecho. En este caso, es evidente quién es el agresor ilícito y quién está defendiendo su derecho. La legítima defensa no depende de una ponderación de intereses en

disputa, sino que se determina según la peligrosidad e intensidad de la agresión. En este sentido, existe una habilitación legal para lesionar al agresor en defensa propia.

3.1.3 Orden obligatoria de autoridad competente

En el literal d), se establece que una persona puede eximirse de responsabilidad administrativa cuando actúa conforme a una orden obligatoria de una autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando esta orden esté vinculada directamente con la imposibilidad de cumplir con la obligación y esté debidamente documentada en un acto administrativo o resolución (Congreso del Perú 2021).

En este escenario, se presenta un conflicto normativo debido a la confrontación de dos bienes jurídicos protegidos, donde la acción es considerada típica pero no antijurídica.

Es importante destacar que la ejecución de una orden obligatoria de una autoridad competente debe tener una apariencia de legitimidad para eximir de responsabilidad administrativa. Los requisitos que determinan la actuación del administrado incluyen la competencia del subordinado para ejecutar el acto ordenado y que la orden sea expresa y cumpla con las formalidades legales necesarias.

El Tribunal Constitucional peruano ha abordado el concepto de obediencia debida, estableciendo que no se pueden aceptar deberes que sean manifiestamente contrarios a los derechos fundamentales o a los fines legítimos establecidos por la constitución. Por lo tanto, quien exige el cumplimiento de una orden ilícita como quien la acata, están violando el ordenamiento jurídico y pueden enfrentar consecuencias proporcionales a la gravedad de la violación de los derechos (Neyra 2018).

Adicionalmente, en el ámbito del sistema nacional de control, se requiere que el administrado se oponga por escrito a la orden recibida que luego deberá ejecutar para salvaguardar su responsabilidad administrativa.

En conclusión, el cumplimiento de una orden obligatoria de autoridad competente, genera que el operador jurídico evalúe la imposición de una sanción, al momento de determinar la comisión de una o más infracciones por parte de un particular. Por ejemplo, el empleador que no cumple con depositar la remuneración en la cuenta del trabajador, de manera completa y/o oportuna, debido a que ha sido notificado con una resolución judicial de demanda de alimentos, no deberá ser considerado como infractor, ya que ha dejado de cumplir las obligaciones socio-laborales en cumplimiento de un deber legal, en este caso una resolución judicial.

3.1.4 El error es inducido por la Administración

El literal e) establece un eximente cuando el error es provocado por la Administración o debido a disposiciones administrativas confusas o contrarias a los principios administrativos

y otras normativas peruanas que protegen al administrado. Se requiere que el sujeto administrado esté comprendido o afectado por los efectos y alcances de la disposición normativa que genera confusión o contradice la ley (Congreso del Perú 2021).

El "error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal" constituye una clara violación del principio de predictibilidad o confianza legítima, como se establece en el Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la LPAG. Este principio obliga a las autoridades administrativas a proporcionar información veraz, completa y confiable sobre los procedimientos a su cargo, permitiendo a los administrados tener una comprensión adecuada de los mismos y de los requisitos necesarios para cumplir sus expectativas (Neyra 2018).

Cuando se produce un error inducido por la administración, se infringe este principio de confianza legítima. Este "mal consejo" tiene como consecuencia principal que la autoridad administrativa no pueda sancionar al administrado y, como consecuencia secundaria, dentro de la propia administración, se debe determinar la responsabilidad del funcionario que emitió dicho acto.

Un ejemplo de error inducido por la administración es cuando esta aconseja a los presuntos infractores sobre cómo actuar y luego les impone una multa. Por lo tanto, es apropiado que el Poder Judicial revoque la multa impuesta, ya que los sancionados actuaron confiados en el consejo de la administración, y sería absurdo sancionar una conducta que la propia administración recomendaba.

Por otro lado, el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa de la Contraloría General de la República ha subrayado la importancia de considerar si el infractor es un profesional o un lego, ya que cuando la infracción se comete en el ejercicio de una profesión o actividad especializada, se presume que no se ha cometido un error (Neyra 2018).

Como se puede observar, el nivel de exigencia para superar casos de error inducido por la administración varía dependiendo de las cualidades personales de los administrados. Si un administrado es lego en derecho, el grado de exigencia para superar el error es menor y es más probable que opere la causal eximente. Sin embargo, si se trata de un funcionario público con la obligación legal de orientar a los empleadores, custodiar fondos públicos o recursos naturales, será difícil que opere la causal eximente pues su posición y al pertenecer a la esfera administrativa, exige que su nivel de conocimiento y diligencia sea el más acertado, sin embargo, su propio error de juicio lo llevó a cometer la infracción administrativa.

3.1.5 *La rectificación voluntaria*

Para concluir este apartado, se considera como una causa que puede eximir la responsabilidad administrativa, la corrección voluntaria realizada por el presunto sujeto infractor respecto a la omisión o acción imputada como constitutiva de una infracción administrativa, según lo establecido en el literal f) del artículo 236-A de la LPAG. Es importante destacar que esta acción debe llevarse a cabo antes de que se notifique la imputación de cargos, es decir antes que la Autoridad haya emitido un mandato, tal como se indica en el inciso 3) del artículo 235.

La disposición mencionada establece que el administrado debe realizar la corrección voluntaria de la infracción en un momento específico, sin imponer otros requisitos ni limitaciones para su aplicación. Además, la LPAG, en su Título Preliminar, artículo II, numeral 2, estipula que las leyes que regulan los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en dicha ley.

Por lo tanto, la exención de responsabilidad administrativa por la corrección voluntaria de la infracción es una disposición favorable para el administrado, ya que elimina la imposición de sanciones, y solo requiere el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LPAG. Cualquier intento de desconocer, limitar o agregar requisitos adicionales para su aplicación, ya sea mediante ley o norma administrativa, sería contrario a lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo General

Sin embargo, algunas entidades públicas han establecido procedimientos administrativos sancionadores especiales que imponen requisitos adicionales a los previstos en la Ley 27444 para la aplicación de la exención por corrección voluntaria de la infracción. Por ejemplo, el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Energía y Minería (OSINERGMIN) ha establecido, a través de su Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras, que no todas las infracciones son subsanables, lo cual no está contemplado en la Ley 27444.

En lo que respecta al ámbito administrativo y de fiscalización laboral, es preciso indicar que el infractor podrá subsanar las infracciones cometidas en tanto y en cuanto las mismas sean subsanables, con la finalidad de que el referido eximente pueda surtir efectos legales y la consecuencia sea evitar la sanción.

Sobre este eximente existen diversas posturas, algunos autores consideran que la aplicación del mismo significa una muestra de debilidad en la facultad y manifestación sancionadora de la administración (*ius puniendi*), ya que a pesar de que se ha configurado la comisión de una infracción administrativa socio-laboral, el presunto infractor se encuentra en

la posibilidad de poder librarse de la consecuente sanción. Particularmente, considero que el sentido y finalidad de la subsanación voluntaria como una forma de eximir la responsabilidad administrativa, es fomentar el cumplimiento de la norma, dando la posibilidad al administrado de corregir o enmendar de forma espontánea la infracción cometida. Dicho ello, podemos indicar que la subsanación debe suponer una reparación del daño causado, así como el cese de dicha conducta, todo ello antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, es decir, antes de que sea requerido por la administración, pues la finalidad es evitar que esta última se vea obligada a desplegar acciones que supongan movilizar el aparato estatal.

En resumen, para que la eximencia de responsabilidad por subsanación voluntaria proceda, deben configurarse tres situaciones: (i) que la infracción materia de fiscalización sea subsanada, (ii) que la administración no haya cursado notificación de imputación de cargos, es decir que no se haya dado inicio al procedimiento administrativo sancionador, y (iii) que la subsanación sea de manera voluntaria, es decir que no haya sido requerida por la Autoridad mediante el debido requerimiento.

3.2 Atenuantes de responsabilidad

Como nos señala la RAE (2021) atenuar significa poner tenue, sutil, minorar o disminuir algo, por lo que un atenuante de responsabilidad permite aminorar, reducir la sanción o la gravedad de una infracción administrativa con la finalidad de una reducción de sanción conforme lo determina la normativa de la entidad administrativa. A continuación, analizaremos las causas atenuantes que establece el inciso 2 del artículo 255 del TUO de la LPAG.

En el literal a), se precisa que, si se dio inicio al PAS, el infractor debe indicar ante la administración de manera expresa y por escrito, su responsabilidad de los hechos. En el caso, que la norma interna de la entidad determina que la sanción aplicable por la infracción sea una multa, esta se debe reducir hasta un monto no menor de la mitad de su importe. En el literal b), determina que se pueden considerar otras causales establecidas por la norma especial, situación que no ha sucedido.

3.3 Aplicación de multas por incurrir en infracciones

Los artículos 38 y 39 de la LGIT, se regulan los criterios de graduación de las sanciones, así como la cuantía y aplicación de las sanciones, en concordancia con la tabla de infracción y sanciones; y otros criterios especiales para la graduación que se encuentran establecidos en el TUO de la LPAG.

En la LGIT, se consideran como criterios generales para la graduación de la sanción o multa, la cantidad de trabajadores afectados, tipo de empresa, y la gravedad de la falta cometida; además las sanciones se multan en base a las Unidades Impositivas Tributarias (en adelante

UIT), teniendo en cuenta el grado de infracción. En caso de infracción leve la sanción es de 5 UIT, en caso sea grave será de 10 UIT y si es muy grave la sanción es de 20 UIT; además se indica, que la multa máxima por el total de infracciones no debe superar las 30 UIT vigentes en el año en que se verificó la falta.

En el artículo 50 del RLGIT, se determina que las infracciones reiteradas de manera sucesiva en el tiempo, de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada anteriormente, genera un aumento en las multas; en el caso de reiteración de multas leves, su incremento será de un 25% de la sanción impuesta; en el caso de las multas graves, el incremento de la sanción impuesta es de un 50%; y en el caso de multas muy graves, el incremento será de un 100% de la sanción impuesta. Además, se debe indicar que el incremento no tiene que ser mayor de las cuantías máximas previstas en el artículo 40 de la LGIT.

3.4 Reducción de multas y oportunidad

El artículo 40° de la LGIT establece que la aplicación de la reducción de las multas previstas en esta Ley se puede dar en los siguientes casos, que son resueltas en primera instancia por la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante AAT).

Conforme a lo regulado en el literal a), durante el plazo de notificación del acta hasta el plazo de vencimiento para interponer el recurso de apelación, si se realizó la correcta subsanación de la infracción, se puede reducir en un treinta por ciento (30%) de la multa originalmente propuesta o impuesta por el ente sancionador.

Cuando se acredita que se realiza la subsanación de la infracción identificada dentro del plazo de diez (10) días hábiles planteado en el recurso de apelación interpuesto por el sancionado, conforme lo determina el literal b), se deberá reducir un cincuenta por ciento (50%) de la suma originalmente impuesta cuando, resuelto el recurso de apelación, el administrado sancionado demuestre que ha subsanado las infracciones encontradas en un plazo no mayor a diez días hábiles, los cuales se contabilizarán desde el día subsecuente de su notificación.

El RLGIT determina en su artículo 49 que, para la verificación de la subsanación que se determina en el artículo 40 de la LGIT, la AAT tiene la facultad de ordenar las diligencias necesarias para verificar que los efectos de la afectación del derecho o incumplimiento de la obligación se hayan revertido, para recién poder emitir el pronunciamiento sobre la reducción de multa correspondiente.

3.5 Análisis de jurisprudencia administrativa laboral sobre eximentes y atenuantes de responsabilidad

3.5.1 Resolución N.º 0011-2022-SUNAFIL/IRE-LIM

Mediante Resolución N.º 0011-2022-SUNAFIL/IRE-LIM de fecha 2 de febrero de 2022, la Intendencia Regional de Lima, declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAROCHIRÍ - MATUCANA, contra la Resolución de Sub Intendencia N.º 512-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, luego de haber analizado los siguientes argumentos en el recurso administrativo encuadrada dentro de la causal de fuerza mayor.

Lo que refiere la impugnante en su recurso es que, debido a la pandemia mundial el inspeccionado no pudo cumplir con poner a disposición los instrumentos solicitados ni cumplir con presentar descargos por cuanto los trabajadores encargados del área respectiva no se encontraban laborando por encontrarse afectados con la pandemia; encuadrando todo ello dentro de la causal de fuerza mayor. Al respecto, la Intendencia considera que el empleador tuvo la obligación de presentar los documentos solicitados y descargos correspondientes por el deber de conocimiento público de la fecha exacta de inicio de notificación vía casilla electrónica, siendo que la notificación realizada por SUNAFIL fue efectiva.

En este caso, la Intendencia de SUNAFIL considera que, al tratarse de una infracción de carácter insubsanable, únicamente podría tener justificación por temas relacionados a caso fortuito o fuerza mayor. Asimismo, la inspeccionada no evidencia ni acredita que la falta de revisión de casilla electrónica donde la Autoridad solicitaba la documentación dentro del plazo y tiempo establecido, haya sido a causa de un evento extraordinario, imprevisible e irresistible. Aunado a ello, se precisa la falta de diligencia de la inspeccionada, toda vez que debió haber tomado las provisiones correspondientes a efectos de poder cumplir con su obligación de revisar sistemáticamente la casilla electrónica.

En el presente PAS, la Autoridad de Trabajo analiza la posibilidad de aplicar el atenuante de fuerza mayor, sin embargo, considera que no se han cumplido los elementos necesarios para su aplicación. Dicho ello es preciso destacar la correcta motivación de la Sub Intendencia e Intendencia ya que explica detalladamente que la falta de presentación de documentación requerida, es deber y diligencia del inspeccionado, considerando que la pandemia mundial no es un hecho que vuelva imposible la entrega de información, toda vez que SUNAFIL puso a disposición de los administrados mecanismos tecnológicos, como es la casilla electrónica, para el correcto cumplimiento de los requerimientos realizados por la Autoridad de Trabajo.

3.5.2 Resolución N.° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Mediante Resolución N.° 014-2021-SUNAFIL/TFL de fecha 4 de enero de 2022, la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral declara infundado el recurso de revisión interpuesto por COMPAÑÍA MINERA KOLPA S.A., contra la Resolución de Intendencia 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA. Se impuso una multa de S/ 33,924.00, por haber incurrido en infracción muy grave a la labor inspectiva, al no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento.

Se le atribuye a la entidad la infracción de la normativa socio-laboral, al incumplir con acreditar la entrega de hojas de liquidación de la compensación por tiempo de servicios (CTS), a ocho trabajadores. La inspeccionada manifestó que los trabajadores por la coyuntura pandémica y por no contar con las facilidades o capacidades técnicas y tecnológicas, se encontraban en situación de licencia con goce de haber. Asimismo, la inspeccionada alega que fue imposible entregarles las hojas de liquidación de la CTS, debido al estado de emergencia, para lo cual intentaron contactarse, enviar vía WhatsApp, ya que no contaban con correo electrónico personal. En ese orden de ideas, la empresa inspeccionada alega que la pandemia y las medidas de emergencia causaron la imposibilidad de entregar los documentos a los trabajadores, por lo cual no deberían ser imputados pues media un caso fortuito o fuerza mayor.

Al respecto, el Tribunal de Fiscalización Laboral precisa que, para que la fuerza mayor opere, deben configurarse tres requisitos: (i) la ocurrencia de un evento externo, (ii) que sea imprevisto por las partes, y, (iii) que sea irresistible.

En tal sentido, la administración precisa que, la emergencia sanitaria afectó determinadas obligaciones y sectores específicos, en el presente caso el Tribunal considera que, en el sector de minería, ámbito propio del inspeccionado, no constituye un evento de fuerza mayor, ya que las mismas han seguido operando de forma regular. Asimismo, el inspeccionado no demostró o sustentó cómo esa emergencia le imposibilitó cumplir con su obligación.

El Tribunal de Fiscalización Laboral toma como principal motivación para declarar infundado el recurso, el hecho de que la Pandemia del Covid-19 no supuso una imposibilidad para que la impugnante cumpla a cabalidad la obligación de entregar la hoja de liquidación de CTS a los trabajadores, ya que existen diversas formas de hacer efectiva la entrega de la referida documentación. En ese orden de ideas, no se han configurado los elementos determinantes para la correcta aplicación de la fuerza mayor como eximente de responsabilidad administrativa y consecuente inaplicación de la multa.

En la presente casuística, de parte del inspeccionado podemos verificar que sustenta la falta de cumplimiento de la obligación socio-laboral, debido a un hecho de fuerza de mayor, en

este caso la pandemia originada por la propagación del Covid-19. Sobre el particular, considero que la pandemia sí supone un evento externo que podría imposibilitar el correcto y oportuno cumplimiento de las obligaciones del empleador; sin embargo, en el caso particular, existían diversas formas en las que el empleador pudo haber hecho efectiva la entrega de la documentación a sus trabajadores. A manera de ejemplo, el empleador pudo enviar vía notarial los documentos a la dirección de cada uno de los trabajadores, la cual se presume cierta pues existe un deber de veracidad de la información por parte de los trabajadores. De tal manera, el notario puede dar fe que el empleador ha notificado con fecha cierta, los documentos correspondientes. Finalmente, pudo haber realizado la entrega de la documentación con presencia de un efectivo policial en el domicilio de los trabajadores.

3.5.3 Resolución N.º 160-2021-SUNAFIL/TFL

Mediante la presente Resolución de fecha 5 de agosto de 2021, el Tribunal de Fiscalización Laboral declara el recurso de revisión infundado, interpuesto por SERVOSA GAS S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N.º 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB.

Al respecto, mediante Resolución de Sub Intendencia N.º 62-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE de fecha 25 de febrero de 2021, la inspeccionada fue multada por la suma de S/ 18,900.00 por haber incurrido en dos infracciones muy graves a la labor inspectiva por inasistir a la diligencia y por no cumplir con la medida de requerimiento.

La impugnante, en su escrito de descargos alega que adicional a haber realizado la entrega de la constancia de cese, subsanó de forma voluntaria el incumplimiento con anterioridad a la imputación de cargos, por lo que corresponde declarar la sustracción de la materia para las infracciones.

La Autoridad de Trabajo, declara infundado el referido recurso impugnatorio, precisando que para que opere el eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria deben configurarse ciertas situaciones como son, que se realice de manera previa al inicio del PAS; que la subsanación sea de manera voluntaria; y, que sea acreditada de forma objetiva. Agregado a ello, la Administración precisa que no solo debe existir la concurrencia de los referidos requisitos, sino que también se deberá evaluar el carácter subsanable de los incumplimientos detectados.

En ese orden de ideas, corresponde precisar que la entrega del documento de cese fue efecto de una medida de requerimiento emitida por la Autoridad de Trabajo, es decir bajo un mandato por lo que ello anula o elimina el carácter voluntario de la subsanación. Asimismo, la inasistencia a la comparecencia es una falta de carácter insubsanable.

En el presente caso, verificamos que la empresa inspeccionada solicita que se le exima de responsabilidad administrativa, alegando que cumplió con subsanar de manera voluntaria el incumplimiento imputado. Sobre ello, SERVOSA GAS S.A.C., no observó que para que aplique el referido eximente de responsabilidad, es necesario que se cumplan determinados elementos, como es el hecho que la subsanación sea producto de la voluntariedad del inspeccionado, es decir que no sea efecto de un requerimiento por parte de la Administración. En este caso, SUNAFIL expidió una medida de requerimiento, por lo cual el inspeccionado no puede alegar una subsanación voluntaria, pues no cumple con los requisitos exigidos por la normativa laboral.

Finalmente, considero oportuno indicar a manera de recomendación que, las empresas inspeccionadas deberían sustentar sus descargos con elementos contundentes y ciertos, ello con la finalidad de que SUNAFIL no desestime los descargos y solicitudes correspondientes por falta de elementos que permitan acogerse a la eximencia. Asimismo, la inspeccionada al saber que ya había iniciado el PAS y mediando la intención de subsanar el incumplimiento, pudo haber solicitado que se le atenúe la multa por cumplir con la subsanación.

3.5.4 Resolución N.° 20-2021-SUNAFIL/TFL

Mediante Resolución N.° 020-2021-SUNAFIL/TFL de fecha 08 de junio de 2021, la Primera Sala de procedencia Intendencia Regional de Apurímac declara fundado en parte el recurso de revisión interpuesto por PACIFIC SECURITY SRL, relacionado a materia de labor inspectiva. Asimismo, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 009-2021 de fecha 18 de enero de 2021, se multa a la impugnante por la suma de S/ 20,894 por haber incurrido en dos infracciones muy graves a la labor inspectiva, específicamente por no asistir a dos comparecencias programadas por la Autoridad de Trabajo.

Luego de las actuaciones inspectivas, la inspeccionada manifiesta que fueron subsanadas cada una de las materias objeto de inspección, por lo cual pide la aplicación de eximentes. Al respecto, la sala manifestó que los actos sobre los cuales recayó la sanción no son subsanables. Sin embargo, llegó a la conclusión que el acta de infracción se encontraba inmersa dentro de las causales previstos en el inciso 1 de artículo 10 de la LPAG, por lo que es declarada su nulidad.

Asimismo, se declaró que la falta de entrega de equipos de protección personal y la implementación inadecuada del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo son infracciones consideradas insubsanables.

En la presente resolución, se determinada claramente que para que los eximentes y/o atenuantes de responsabilidad puedan ser aplicados, es estrictamente obligatorio que se

interpongan ante infracciones subsanables. Dicho de otra forma, en caso la inspeccionada haya incurrido en la comisión de infracciones que la normativa laboral califica como insubsanables, la Autoridad Laboral desestimaré los recursos interpuestos por la inspeccionada.

3.5.5 Resolución N.º 30-2021-SUNAFIL/TFL

De igual manera, en la Resolución N.º 30-2021-SUNAFIL/TFL de fecha 31 de mayo de 2021, la Primera Sala de procedencia Intendencia Regional de San Martín de la empresa ORIENTE SECURITY CORPORATION S.A.C, declaró fundado el recurso luego de haber estudiado la medida inspectiva de requerimiento (SUNAFIL 2021).

El hecho atribuido a la parte recurrente es el haber incumplido con el pago íntegro y oportuno de una remuneración. Dicha omisión es considerada como infracción muy grave, razón por la que se le aplicó la multa correspondiente; sin embargo, de manera posterior el inspeccionado ha subsanado dicha omisión, motivo por el cual este último no se encuentra conforme con la sanción. Asimismo, este considera que constituye condición eximente de responsabilidad, toda vez que la subsanación fue voluntaria antes de la notificación de la imputación de cargos. Frente a esta postula, el Tribunal luego de hacer la revisión correspondiente, declaró infundado dicho recurso en base a que la notificación fue recibida por la empresa el día 15 de enero de 2021 y la subsanación fue el 22 de enero del mismo año, motivo por el que no considera razonable eximir de dicha responsabilidad.

El análisis de la decisión del Tribunal revela que la empresa efectivamente subsanó la omisión con el pago de la remuneración. Sin embargo, se determina que esta acción no se llevó a cabo dentro del plazo establecido por la ley. Por ende, la empresa no cumplió con los requisitos necesarios para acceder a la eximente de rectificación voluntaria.

Los fundamentos de esta decisión se basan en que la subsanación se llevó a cabo después de la notificación de la imputación de cargos, lo cual contradice la exigencia legal de que la subsanación se realice antes de dicho aviso para acceder a la causal de eximencia. Además, la empresa no ha logrado demostrar que la subsanación se demoró debido a causas ajenas a su voluntad.

Este caso subraya la importancia de que las empresas estén familiarizadas con la normativa legal vigente en materia de infracciones y eximentes laborales. La subsanación de incumplimientos detectados por inspecciones laborales es crucial para evitar multas y sanciones. Sin embargo, es vital entender que la rectificación voluntaria solo será considerada un eximente si se realiza dentro del plazo establecido por la ley.

3.5.6 Resolución N.° 037-2021-SUNAFIL/TFL

Mediante Resolución N.° 037-2021-SUNAFIL/TFL de fecha 18 de junio de 2021, la Intendencia Regional de Lambayeque declara infundado el recurso de revisión interpuesto por PROSEGURIDAD S.A. El PAS está relacionado a infracciones en materia de labor inspectiva.

Luego de la actividad inspectiva, la autoridad administrativa impuso una sanción por no cumplir con la adopción de medidas de requerimiento. Al respecto la empresa inspeccionada alega la interpretación errónea por parte de la administración, configurando de esa manera un eximente de la sanción. Sin embargo, las conductas infractoras fueron motivadas de forma correcta, conforme detallamos a continuación.

El análisis de la decisión del Tribunal revela que la empresa ha incumplido con la normativa legal en materia de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, la Sala determina que la inspeccionada no ha logrado demostrar que la administración haya incurrido en un error al interpretar la norma, lo que impide que acceda a la eximente de error producido por la administración.

Los fundamentos de esta decisión se basan en la falta de pruebas presentadas por la empresa que demuestren que la administración haya cometido un error al interpretar la norma. Además, se considera que la empresa no ha actuado con la diligencia debida para cumplir con la normativa legal, ya que no solicitó la aclaración de la norma a la administración antes de la ocurrencia de la infracción.

Este caso subraya la importancia de que las empresas estén familiarizadas con la normativa legal vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo. La buena fe y la diligencia debida son fundamentales para evitar multas y sanciones. Además, el eximente de error producido por la administración solo será aplicable si la empresa demuestra que la administración ha incurrido en un error y que ha actuado con la diligencia debida.

Como recomendaciones, se sugiere que las empresas revisen detenidamente la normativa legal para conocer sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Es esencial implementar medidas preventivas destinadas a prevenir la ocurrencia de infracciones laborales. En caso de dudas sobre la normativa legal, la empresa debe solicitar la aclaración a la administración. Es crucial que la empresa documente las gestiones realizadas para obtener la aclaración de la norma, lo que puede servir como respaldo en caso de futuras controversias legales.

3.5.7 Resolución N° 059-2021-SUNAFIL/TFL

Mediante Resolución N.° 059-2021-SUNAFIL/TFL de fecha 01 de julio de 2021, la Intendencia Regional de Lima Metropolitana declara fundado en parte el recurso de revisión

interpuesto por INVERSIONES KAYSER S.A.C. en materia de labor inspectiva luego de haber analizado las siguientes materias: incumplimientos sobre el descanso vacacional, debido procedimiento, razonabilidad, presunción de veracidad y verdad material contenido en el artículo IV del TUO de la LPAG.

Luego de la labor inspectiva, se impuso una sanción por no haber acreditado el goce del descanso vacacional y por no cumplir con las medidas establecidas en el RLGIT. Ante dicha imputación, la empresa inspeccionada manifestó que se debió aplicar el eximente por subsanación voluntaria. Sin embargo, la sala consideró que las pruebas no se presentaron dentro del plazo. Asimismo, la sala determina que se ha inobservado que en la ciudad donde la inspeccionada opera (Chiclayo), la empresa solo cuenta con cinco (5) trabajadores y no con trescientos (300) como afirma la resolución impugnada. Dicho ello, la inspeccionada alega que se debe tomar en cuenta el número real de trabajadores.

El análisis de la decisión del Tribunal revela varios aspectos relevantes. En primer lugar, se constata que la empresa presentó pruebas de la subsanación de las deficiencias detectadas durante la inspección laboral. Sin embargo, se determina que estas pruebas no fueron presentadas dentro del plazo legal establecido, lo que impide que la empresa acceda a la eximente de rectificación voluntaria.

Por otro lado, la Sala identifica que la resolución de sanción emitida carece de proporcionalidad, pues toma en cuenta una cantidad mayor de trabajadores a los que realmente tiene la inspeccionada, por lo cual vulnera el derecho al debido procedimiento administrativo y conlleva a la declaración de nulidad de la resolución de sanción. Asimismo, debido al hecho de que la administración considere un número de trabajadores excesivamente mayor al real, generó un incremento de punición, es decir que, al momento de imponer la multa, la Autoridad de Trabajo considera como afectados al número “total” de trabajadores.

Dicho ello, la instancia correspondiente que analiza el presente recurso, considera que la sanción no se encuentra acorde con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, por lo que corresponde graduar nuevamente la sanción impuesta, en base al número correcto de trabajadores.

En conclusión, atendiendo a la aplicación del eximente por subsanación voluntaria alegado, verificamos que la SUNAFIL determina que la oportunidad en que la inspeccionada subsana la infracción cometida, no es dentro del plazo exigido por la normativa laboral, razón por la cual la Autoridad desestima la solicitud de aplicación del eximente.

3.5.8 Resolución N° 259-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

En la presente Resolución de fecha 18 de junio de 2021, la Primera Sala del Tribunal Fiscalización Laboral, evalúa la aplicación de eximentes y/o atenuantes de responsabilidad, al haberse acreditado por parte de la Autoridad Administrativa infracciones a la labor inspectiva, esto debido a que la empresa fiscalizada, Vita Pharma S.A.C. no cumplió con asistir a las comparecencias programadas con fechas 4 de marzo de 2020 y 10 de marzo de 2020. Al respecto, es preciso indicar que, cada una de las infracciones son consideradas como muy graves, pues interrumpe u obstruye la labor de SUNAFIL en el marco de comprobar el correcto cumplimiento de las normas sociolaborales.

La impugnante alega que no pudo asistir a las comparecencias programadas por motivos de salud, por lo cual, dos días posteriores a la comparecencia del 4 de marzo, acredita su inasistencia adjuntando copia original de descanso médico por el periodo de 24 horas, junto con la entrega de documentación requerida por la Autoridad Administrativa, como: copia de poder de representación y copia de DNI. Sin embargo, respecto a la inasistencia a la diligencia programada para el día 10 de marzo de 2020, la impugnante no presentó documento que pueda ser materia de análisis.

El Tribunal de Fiscalización Laboral en la presente resolución y en el marco de la aplicación o no de los eximentes o atenuantes de responsabilidad analiza que, eximir significa “librar, desembarazar de cargas obligaciones, cuidados, culpas, etcétera”. Asimismo, analiza que, una circunstancia eximente supone una explicación y motivo legal para librar de responsabilidad, por lo que existen e interactúan dos elementos básicos, el primero es una obligación expresa y la segunda supone una razón especial para no dar cumplimiento a dicha obligación.

En tal sentido, el Tribunal precisa que, se evidencian excepciones acreditadas para la impugnante, mediante la presentación de certificado médico N° 2074747; sin embargo, cabe precisar que, únicamente servirán como eximente de la infracción correspondiente a la primera infracción a la labor inspectiva. Siendo que, respecto a la inasistencia a la diligencia de comparecencia de fecha 10 de marzo de 2020, es decir, la segunda en orden cronológico, la impugnante no ha acreditado causa eximente de responsabilidad, tampoco ha presentado la documentación solicitada por la inspectora comisionada. Por tanto, no corresponde ni exonerar de la infracción ni aplicar la reducción aducida por la impugnante, no acogándose el recurso de revisión en dicho extremo y subsistiendo dicha sanción.

Respecto a la presente resolución, podemos analizar la decisión del Tribunal de Fiscalización Laboral, ya que este último considera que las medidas de requerimiento deben ser

cumplidas por los infractores. Asimismo, la impugnante no debía acreditar su presencia mediante un personal específico, de tal forma que el mismo gerente general pudo haber asistido a las comparecencias programadas. Sin embargo, al momento de resolver, la Autoridad Administrativa de Trabajo decanta por declarar fundado en parte y valorar de forma positiva el documento de descanso médico como medio probatorio suficiente de la fuerza mayor, como eximente de responsabilidad. En ese sentido, el Tribunal valora de forma positiva el descanso médico como documento sustentatorio para acogerse a la causal de eximencia de responsabilidad. Sin embargo, siendo el caso que solo se justificó una de las inasistencias a las comparecencias, la otra infracción por inasistencia subsiste.

3.5.9 Resolución N° 332-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

La Resolución N.º 332-2021-SUNAFIL/TFL, de fecha el 20 de septiembre de 2021, emitida por la Primera Sala de la Intendencia Regional de Lima Metropolitana, desarrolla el recurso de revisión interpuesto por EPLI SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA, en relación a infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, se aborda la falta de aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria, tipificada en el literal f), numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG.

Después de la inspección, la empresa recibió sanciones por deficiencias en formación y capacitaciones en materia de seguridad y salud laboral, la falta de identificación de peligros y riesgos laborales, y otros incumplimientos de obligaciones en seguridad laboral.

Se constata que la empresa presentó pruebas de haber subsanado las deficiencias detectadas durante la inspección laboral. Sin embargo, se determina que las infracciones cometidas por la empresa son consideradas insubsanables según lo establecido en la Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT). Por lo tanto, la inspeccionada no cumple con los requisitos para acceder a la eximente de subsanación voluntaria.

Ahondando en ello, las infracciones cometidas por la empresa se encuentran tipificadas como insubsanables según el artículo 46.7 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT). La subsanación de las deficiencias no elimina el hecho de que la empresa haya incumplido con sus obligaciones legales en materia de seguridad y salud en el trabajo. La empresa no ha logrado demostrar que la infracción se realizó debido a circunstancias ajenas a su voluntad.

3.5.10 Resolución N° 399-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

La Resolución N.º 399-2021-SUNAFIL/TFL, emitida el 12 de octubre de 2021 por la Primera Sala de la Intendencia Regional de La Libertad, representa un hito significativo en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, al resolver el recurso de revisión presentado por

DZIDO MARINOVICH MARTIN. La decisión se centra en tres aspectos principales: el incumplimiento del pedido de información, la subsanación de infracciones como eximente de responsabilidad administrativa y la reducción de la multa según lo dispuesto en el RLGIT.

Después de la inspección realizada, la autoridad administrativa impuso dos sanciones a la empresa por no proporcionar la información requerida en las fechas 2 y 18 de febrero de 2021. La empresa argumentó que la falta debía considerarse subsanada, ya que posteriormente entregó la información solicitada. Sin embargo, la sala determinó que las infracciones relacionadas con la falta de presentación de información son consideradas insubsanables según el artículo 46.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT).

Es importante resaltar que la subsanación de las deficiencias no exime a la empresa de su responsabilidad por incumplir con las obligaciones legales en materia de seguridad y salud en el trabajo. Además, la empresa no logró demostrar que la subsanación se llevó a cabo debido a circunstancias ajenas a su voluntad, lo que refuerza la conclusión de que las infracciones cometidas son insubsanables, pues a pesar de las acciones que el inspeccionado pueda realizar, existe una imposibilidad de retornar al estado factico anterior a la comisión de la falta socio-laboral y, por lo tanto, no se puede invocar el eximente de responsabilidad.

Por otro lado, la sala consideró que sí era aplicable invocar el límite punitivo, siempre y cuando la multa impuesta superara el 1% del ejercicio fiscal anterior y la empresa contara con el registro REMYPE.

Esta resolución destaca la importancia de la claridad y la diligencia en el cumplimiento de las obligaciones laborales. La empresa, al no poder invocar la subsanación como eximente, debe asumir la responsabilidad por las infracciones cometidas y atender las sanciones correspondientes, lo que subraya la necesidad de una gestión efectiva de la seguridad y salud en el entorno laboral.

3.5.11 Resolución N° 516-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

La Resolución N.º 516-2021-SUNAFIL/TFL, emitida el 9 de noviembre de 2021 por la Primera Sala de la Intendencia Regional del Callao, aborda el recurso de revisión interpuesto por DP WORLD CALLAO S.R.L. en materia de seguridad y salud en el trabajo. El análisis se centra en las facultades del empleador para modificar jornadas, horarios y otros aspectos, así como en la invocación de la eximente de responsabilidad por caso fortuito o fuerza mayor y la competencia para fiscalizar el incumplimiento de las modificaciones en horarios, jornadas y turnos.

Tras la inspección, la autoridad administrativa impone una multa a la empresa inspeccionada por no comunicar a los trabajadores el cambio de la jornada laboral. La empresa

argumenta que el cambio de horarios se realizó para proteger el bienestar de los trabajadores y mantener la continuidad de las labores durante la propagación del COVID-19, solicitando la aplicación de la eximente de responsabilidad por fuerza mayor. Sin embargo, la autoridad administrativa considera que la empresa no ha acreditado correctamente la ocurrencia del caso fortuito o fuerza mayor, por lo que no se admite la aplicación de la eximente. Asimismo, el artículo 25 del Decreto de Urgencia N° 029-2020 regula la facultad del empleador de modificar la jornada, turno y horarios de trabajo, sin embargo, previamente debe realizar la consulta y negociación con los trabajadores, es decir, no puede ser de forma unilateral.

La falta de presentación de un informe técnico por parte de la empresa, que demuestre el impacto directo de la pandemia de COVID-19 en sus operaciones y la imposibilidad de cumplir con la normativa laboral, constituye un punto crucial en la decisión. Además, la falta de pruebas que evidencien la implementación de medidas alternativas para proteger a los trabajadores y garantizar la continuidad de las actividades también influye en la determinación de la autoridad administrativa. Se destaca que la empresa no ha comunicado adecuadamente el cambio en la jornada laboral al sindicato, o a falta de este, a los representantes de los trabajadores o a los trabajadores afectados, incumpliendo de esa forma un requisito obligatorio de la normativa laboral.

En conclusión, el Tribunal de Fiscalización considera que la inspeccionada no ha seguido el procedimiento que la normativa laboral exige para la modificación del horario de trabajo dirigido a sus empleados, razón por la cual no es posible aplicar los eximentes de responsabilidad, interponiendo al inspeccionado la multa correspondiente.

3.5.12 Resolución N° 026-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Mediante Resolución N° 026-2022-SUNAFIL/TFL de fecha 10 de enero de 2022, la Primera Sala de procedencia Intendencia Regional de La Libertad declara fundado en parte el recurso de revisión interpuesto por SERVICIOS GENERALES JOVARSA E.I.R.L. de materia de labor inspectiva luego de haber verificado el incumplimiento de las normas sociolaborales.

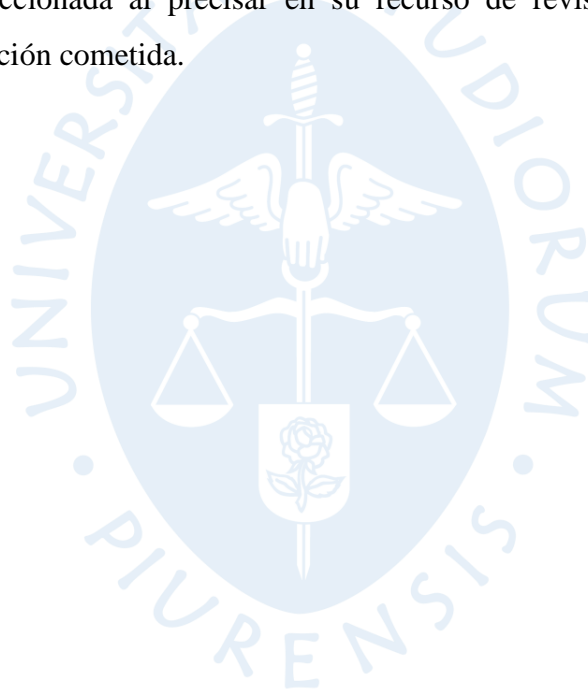
La Autoridad de trabajo impone dos sanciones por no cumplir con las medidas inspectivas. Ante lo cual la empresa manifestó que se debió aplicar el eximente por subsanación voluntaria. Ante dicha solicitud, la sala confirma que la empresa ha cumplido con subsanar su conducta infractora, por tanto, se configuraba el eximente postulado por la empresa.

La Sala ha constatado que la empresa ha presentado pruebas de subsanación de una de las deficiencias detectadas durante la inspección laboral. Se determina que la infracción por la que se aplica el eximente es subsanable según la normativa legal pertinente. En este sentido, se

considera que la empresa ha cumplido con los requisitos necesarios para acceder a la eximente de rectificación voluntaria.

En cuanto a los fundamentos de la decisión, la empresa ha respaldado su subsanación con pruebas documentales que confirman la corrección de la deficiencia relacionada con la ausencia del libro de actas de inspección. Además, se verifica que la infracción aplicada no está clasificada como insubsanable en la normativa legal pertinente. Es importante resaltar que la empresa realizó la subsanación dentro del plazo establecido de 5 días hábiles posteriores a la notificación de la imputación de cargos.

Finalmente, destacamos el análisis del Tribunal de Fiscalización Laboral, al valorar la documentación ofrecida por la empresa inspeccionada, y consecuentemente aplicar el eximente correspondiente por subsanación voluntaria. Asimismo, consideró oportuno recalcar la diligencia de la inspeccionada al precisar en su recurso de revisión, acerca del carácter subsanable de la infracción cometida.



Conclusiones

El Sistema de Inspección de Trabajo es un sistema integral conformado por disposiciones normativas, órganos, funcionarios y medios destinados a garantizar el cumplimiento de las normas socio-laborales y promover la formalización laboral; sin embargo, SUNAFIL - Autoridad Central del Sistema- enfrenta desafíos externos e internos que le dificultan cumplir su función social.

En virtud de la evolución que sufrió el Derecho Administrativo Sancionador, se considera que este pertenece al Derecho Público y presenta cierta relación con el Derecho Penal, muestra de ello son los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador, similares a los que rigen el derecho penal, ambas ramas velan por el amparo del cumplimiento de la Constitución. Asimismo, aplican el mismo *ius puniendi* del Estado, en el caso concreto, la potestad sancionadora de la administración en el ámbito laboral se ejerce a través de la imposición de sanciones administrativas a aquellos que infrinjan las normas socio-laborales.

Se constata que el procedimiento sancionador laboral se ve influenciado por los principios del Derecho Administrativo Sancionador regulados en el artículo 230° de la LPAG, estos principios y normas buscan asegurar la legalidad, la economía procesal y la pluralidad de instancias en el proceso de determinación de responsabilidades administrativas en materia laboral.

El procedimiento inspectivo laboral se inicia mediante una orden de inspección, que puede originarse por denuncia de un trabajador, de oficio por autoridades competentes y tiene un plazo establecido para su ejecución. Las actuaciones inspectivas se realizan para verificar el cumplimiento de las obligaciones socio-laborales. Una vez finalizadas las actuaciones inspectivas, se emite un informe detallado que incluye las actuaciones realizadas por la SUNAFIL, conclusiones y documentación recopilada.

Si se verifica una infracción cometida por el empleador se iniciará un procedimiento administrativo sancionador, el cual inicia con la emisión del acta de infracción, ante dicha imputación de cargos, los inspeccionados cuentan con plazos establecidos y perentorios para la presentación de descargos. Asimismo, existen recursos como la reconsideración, apelación y revisión para impugnar las decisiones administrativas, asegurando de esa manera, la pluralidad de instancias.

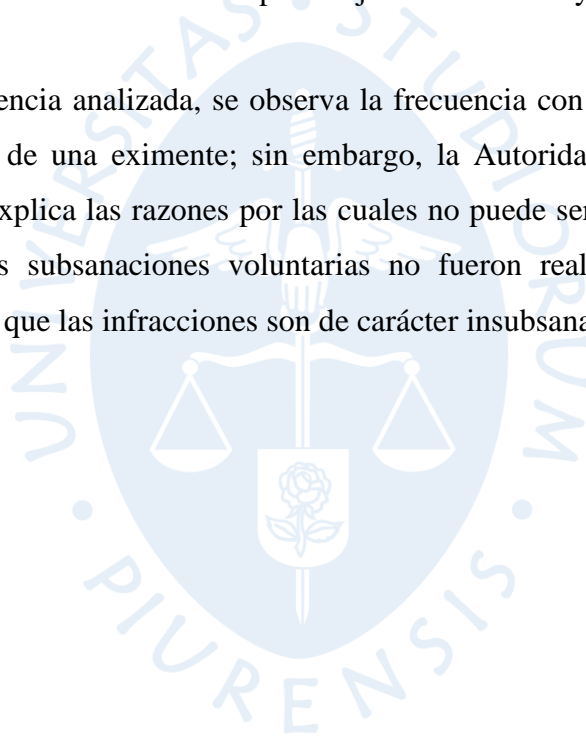
La finalidad principal del Derecho Administrativo Sancionador, es preservar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en beneficio del interés general, con una función principalmente preventiva. No obstante, la LPAG establece eximentes y atenuantes de

responsabilidad administrativa que permiten al infractor librarse de la sanción correspondiente o reducirla. En total son seis las causales de eximencia según la legislación laboral.

La graduación de las sanciones por incurrir en infracciones laborales se basa en la cantidad de trabajadores afectados, el tipo de empresa y la gravedad de la falta cometida. Asimismo, las infracciones reiteradas pueden significar un aumento en la imposición de la multa, según lo establecido en la normativa laboral.

Los sujetos inspeccionados para acogerse a los supuestos de eximencia de responsabilidad, deberán evaluar en primera instancia si las infracciones incurridas son subsanables, lo cual se encuentra tipificado en la normativa laboral. A la par, es preciso que se cumplan con los requisitos que la causal de eximencia exige para poder ser aplicada, ello es fundamental para que la Autoridad Laboral pueda ejecutar la misma y librar de responsabilidad al inspeccionado.

De la jurisprudencia analizada, se observa la frecuencia con la que los administrados solicitan la aplicación de una eximente; sin embargo, la Autoridad de Trabajo de manera objetiva y fehaciente explica las razones por las cuales no puede ser aplicada, en su mayoría corresponde a que las subsanaciones voluntarias no fueron realizadas dentro del plazo establecido, o debido a que las infracciones son de carácter insubsanable.



Referencias

- Alarcón, Lucía. 2007. *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Editorial Aranzadi. SA.
- Almanza, Frank, y Oscar Peña. 2010. *Teoría del Delito*. Lima: Nomos & Thesis. <https://bit.ly/3yro3io>.
- Baca, Víctor. 2019. «El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano.» *Revista Digital de Derecho Administrativo* 313-344. <https://bit.ly/37nfyXB>.
- Baca, Victor. 2018. «Universidad Externado de Colombia.» 24 de Septiembre. doi:10.18601/21452946.n21.13.
- Cano, Tomás. 2020. «La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción.» *Revista de administración Pública* (2012): 113-144. <https://acortar.link/PW43RN>.
- Canosa, Armando. 2017. «La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador.» *Derecho & Sociedad* 243-265. <https://bit.ly/3BAPHsM>.
- Congreso de la República. 2012. «Ley N°29981.» 19 de diciembre. <https://acortar.link/HRdqDP>.
- Congreso del Perú. 2021. «Decreto Supremo N° 004-2019.» 02 de junio. <https://acortar.link/0Low8N>.
- . 2001. «Ley N°27444.» *Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: El Peruano, 10 de abril. <https://bit.ly/3fTRfoS>.
- Cueto, Miriam. 2008. «Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Tipicidad y responsabilidad.» *Documentación Administrativa* 280-281. <https://acortar.link/1EvgIL>.
2016. «D. L. N° 1272.» *Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo*. Lima: El Peruano, 21 de diciembre. <https://bit.ly/3hErdYf>.
- Diario Oficial el Peruano. 2001. «Ley del Procedimiento Administrativo General.» *Ley N° 27444*. Lima, 21 de marzo. <https://bit.ly/3oOIp0X>.
- Espinoza, Frank. 2018. «Etapas y plazos del Procedimiento de Inspección del Trabajo.» *Boletín Informativo Laboral* 1-8. <https://bit.ly/3s4o6wa>.
- García Cavero, Percy. 2023. *Derecho penal económico: parte general*. <https://acortar.link/CAGHur>.
- Gómez, Manuel. 2017. «La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones Administrativas: Especial referencia a los programas de cumplimiento.»

- Revista de Administración Pública* (203): 57-88.
<https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/59546>.
- Jakobs, Gunter. 2005. *Los desafíos del derecho penal en el Siglo XXI*. Ara editores.
- Ley N°28806. 2006. «Ley General de Inspección del Trabajo.» Lima: Diario oficial El Peruano, 22 de julio. <https://bit.ly/2U8ospc>.
- Minjus. 2017. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Página Oficial del MINJUSDH. <https://bit.ly/2UOWzIJ>.
- Morón, Juan. 2010. «Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración.» *Circulo de Derecho Administrativo* 135-157.
- Morón, Juan. 2005. «Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana.» *Advocatus* (13): 227-252. <https://acortar.link/7qhWkP>.
- Neyra, César. 2018. «Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental.» *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental* 1 (80): 333-360. <https://acortar.link/Cy2kLY>.
- Páez, Joana, y Ariana García. 2008. «La inspección de trabajo en sinaloa.» 215-221. <https://acortar.link/ZOnRRN>.
- RAE. 2021. *Real Academia Española - Eximir*. 6 de septiembre. <https://dle.rae.es/desembarazar?m=form>.
- Rebollo, Manuel, Manuel Izquierdo, Lucía Alarcón, y Antonio Bueno. 2010. *Derecho Administrativo Sancionador*. Valladolid: Lexa Nova S.A.U. <https://bit.ly/3mKHn3D>.
- Retamozo, Alberto. 2015. «Procedimiento Administrativo Sancionador: por responsabilidad administrativo disciplinaria y funcional.» *Gaceta Jurídica*.
- Sánchez, Miguel. 2000. «Infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador.» *Justicia administrativa* 1-60.
- SUNAFIL. 2004. «Caso: Costa Gómez y Ojeda Dioses.» Lima, 11 de octubre. <https://bit.ly/3eiGv2I>.
- . 2021. «Resolución N.º 10-2021-SUNAFIL/TFL.» *Caso: PROSEGURIDAD S.A.* . Cusco, 31 de mayo. <https://bit.ly/3AELqmO>.
- . 2021. «Resolución N.º 14-2021-SUNAFIL/TFL.» Arequipa, 31 de Mayo.
- . 2021. «Resolución N.º 15-2021-SUNAFIL/TFL.» *Caso: Consolidated Supply Management Servicios de Logística del Perú S.A.* 31 de mayo. <https://bit.ly/30n1Bcb>.

- . 2021. «Resolución N.º 20-2021-SUNAFIL/TFL.» Apurímac, 08 de junio.
- . 2021. «Resolución N.º 30-2021-SUNAFIL/TFL.» *Caso: Oriente Security Corporation S.A.C.* 14 de junio. <https://bit.ly/3oXs4aC>.
- TC. 2007. «Caso: Sáenz Contreras.» Lima, 26 de marzo. <https://bit.ly/3wJlljs>.
- . 2004. «EXP. N.º 1628-2003-AA/TC.» *Caso: Fundación Ignacia.* 29 de agosto. <https://bit.ly/3yShqTW>.
- . 2002. «EXP. N.º 1003-98-AA/TC.» 06 de agosto. <https://acortar.link/PBTu2x>.
- . 2007. «Tribunal Constitucional.» *Caso: Dianderas Ottone.* 14 de abril. <https://bit.ly/36AlhsP>.
- Tomillo, Gómez. 1967. *Derecho Administrativo sancionador. Parte general: teoría general y práctica del derecho penal.* Universidad de Valladolid. doi:<https://acortar.link/kpHPs2>.
- Valderrama, Diego. 2021. «Legis Peru.» 24 de Septiembre. <https://bit.ly/3eiTx3x>.
- Vega, María. 2005. *La Reforma Laboral en América Latina 15 años después.* Organización Internacional del Trabajo. <https://acortar.link/m4Xf4e>.
- Zúñiga, Laura. 2001. «Relaciones entre derecho penal y derecho administrativo sancionador ¿hacia una "administrativación" del derecho penal o una "penalización" del derecho administrativo sancionador?» *Lex* 1: 1417-1444. <https://acortar.link/eLt7eG>.