Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

La falta de razonabilidad en la potestad sancionadora de la SUNAFIL respecto de las infracciones a la labor inspectiva

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el Título Profesional de Abogada

AUTOR

Amanda Milagros ALAMA ALBORNOZ

ASESOR

Mg. Jorge Guillermo GUTIÉRREZ TUDELA

Lima, Perú

2025

Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Alama, A. (2025). *La falta de razonabilidad en la potestad sancionadora de la SUNAFIL respecto de las infracciones a la labor inspectiva*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Amanda Milagros Alama Albornoz
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	70081272
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0004-4086-1734
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela.
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06155396
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-1064-9546
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Jaime Víctor Zelada Bartra
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	8654115
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Pedro Enrique Bernui Ore
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08204622
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Jorge Adalberto Pérez López
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	8162135

Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	José Alexander Camus Cubas
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	40630580
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.2.6. Derecho Laboral
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Universidad Nacional Mayor de San Marcos País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Lima Dirección: Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Avenida Carlos Germán Amezaga 375, Lima, Lima Metropolitana 15081, Perú Latitud: -12.0564232 Longitud: -77.0843327
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2022 - 2025
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA CON TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

N°007

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

1.-PRESIDENTE: Dr. JAIME VÍCTOR ZELADA BARTRA
Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS
Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ
Abg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORE
Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA (Docente Supervisor)

La bachiller postulante al Título Profesional de Abogada, doña:

AMANDA MILAGROS ALAMA ALBORNOZ

Procedió la sustentación de su Trabajo de Suficiencia Profesional, Titulado:

LA FALTA DE RAZONABILIDAD EN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA SUNAFIL RESPECTO DE LAS INFRACCIONES A LA LABOR INSPECTIVA

En la redacción del examen escrito, la graduanda fue aprobada con la nota de:

QUINCE (15)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando la candidata:

Aprobado por unanimidad con la nota dieciséis (16) con mención honrosa

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTIÚN días del mes de ABRIL del año 2025

Presidente del Jurado
Dr. JAIME VÍCTOR ZELADA BARTRA

Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS

Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ

JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA
(Docente Supervisor)

Abg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORE

Escaneado con CamScanner

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
Universidad del Perú. DECANA DE AMÉRICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Dr. Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela, en mi condición de asesor acreditado con la Resolución Directoral N° 000187-2024-EPD-FDCP/UNMSM de fecha 22 de mayo del 2024, del Trabajo de Suficiencia Profesional, cuyo título es LA FALTA DE RAZONABILIDAD EN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA SUNAFIL RESPECTO DE LAS INFRACCIONES A LA LABOR INSPECTIVA, por la bachiller Amanda Milagros Alama Albornoz, para optar el Título Profesional de Abogada.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de 19% de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su publicación en el repositorio institucional.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título correspondiente.

Lima, 30 de octubre de 2024

Firma del Asesor:

Nombres y apellidos del asesor: Dr. Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela

DNI: 06155396

DEDICATORIA:

“ A mi resiliencia y a mis ganas de salir adelante.

A mis padres por su apoyo incondicional y constante.

A Raul por impulsarme a realizar este trabajo de investigación y ser mi soporte en momentos de flaqueza.

A ese ser de cuatro patas que partió durante el proceso de este trabajo”.

RESUMEN

El presente trabajo de suficiencia profesional (TSP) aborda una problemática jurídica que he detectado en mi experiencia laboral como asistente legal en la empresa PROMANT SERVICIOS S.R.L. , la misma que está inmersa en la rama del Derecho Administrativo Laboral y está referido a la falta de razonabilidad existente por parte de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL en el ejercicio de su potestad sancionadora respecto de infracciones a la labor inspectiva, es decir, por no cumplir el deber de colaboración con el inspector de trabajo.

La problemática está en torno a que las sanciones con multas altísimas impuestas generan vulneración a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad en tanto que se sanciona basándose en el Reglamento y no en la Ley, se impone multa en los casos en que se ha verificado el cumplimiento de la normativa sociolaboral , objetivo de las actuaciones inspectivas de investigación; y no se ha considerado que existen otras medios con los que se puede lograr el objetivo de coercionar en cumplir con el deber de colaboración el cual conlleva a acreditar el cumplimiento de la normativa sociolaboral.

PALABRAS CLAVE: Infracción a la labor inspectiva, multas, Sunafil, legalidad, razonabilidad, proporcionalidad.

ABSTRACT

This professional proficiency work (TSP) addresses a legal problem that I have detected in my work experience as a legal assistant in the company PROMANT SERVICIOS S.R.L. , the same one that is immersed in the branch of Administrative Labor Law and is referred to the lack of reasonableness existing on the part of the National Superintendence of Labor Supervision-SUNAFIL in the exercise of its sanctioning power regarding infractions to the inspection work, that is, for not complying with the duty of collaboration with the labor inspector.

The problem is that the sanctions with very high fines imposed generate a violation of the principles of legality, reasonableness and proportionality since they are sanctioned based on the Regulation and not on the Law, a fine is imposed in cases in which it has been verified compliance with socio-labor regulations, the objective of the investigative inspection actions; and it has not been considered that there are other means with which the objective of coercing the compliance with the duty of collaboration which entails accrediting compliance with socio-labor regulations can be achieved.

KEYWORDS: Infraction of inspection work, fines, Sunafil, legality, reasonableness, proportionality.

ÍNDICE

I. Introducción..... 5
II. Información del lugar donde se desarrolló la actividad.....7
2.1. Institución donde se desarrolló la actividad.....7
2.2. Dependencia del centro laboral donde se realizó la actividad de suficiencia profesional.....7
2.3. Periodo de duración de la actividad..... 7
2.4. Finalidad y objetivos de la entidad..... 7
2.5. Teléfono del Centro Laboral:..... 7
2.6. Correo electrónico del centro laboral..... 7
2.7. Responsable de la dependencia a cargo de las actividades de suficiencia profesional del bachiller.....7
III. Descripción de la actividad.....8
3.1. Organización de la actividad..... 8
3.2. Finalidad y Objetivos de la actividad.....9
3.3. Problemática..... 9
3.3.1. Problema General..... 10
3.3.2. Problemas Específicos.....10
3.3.3. Objetivo General..... 10
3.3.4. Objetivos Secundarios..... 10
3.3.5. Base Normativa Aplicable.....11
3.3.6. SUNAFIL y su procedimiento de fiscalización y sanción..... 17
3.3.7. Causas de la problemática.....27
3.3.8. Efectos de la problemática.....30
3.4. Metodología y Procedimientos.....30
3.4.1. Metodología Cualitativa.....30
3.4.2. Identificación y Descripción del Caso.....30
3.4.3. Análisis y Evaluación.....35
3.4.4. Otras Perspectivas que respaldan lo analizado.....38
3.5. Resultados..... 43
IV. Conclusiones.....45
V. Recomendaciones..... 48
VI. Bibliografía..... 50

I. Introducción

Las fiscalizaciones laborales han transitado por constante cambio y vale la pena hacer un recuento de su historia con el objetivo de revalorizar su importancia. Iniciaron en 1802 con una básica fiscalización en Gran Bretaña, mientras que en España, en el año 1906, se realizó la publicación de un Reglamento de Inspección del Trabajo, teniendo de esta forma un mayor desarrollo las fiscalizaciones. En cuanto a América del Norte, Centro y Sur empezaron con estas fiscalizaciones en el año 1900 y es con la creación de la OIT en 1919 que Estados Unidos empieza con sus inspecciones laborales, y en Sudamérica fue Perú, uno de los primeros países en iniciar en 1919, seguido de Chile en 1924 y México en 1931.

Respecto a nuestro país, inició con estas inspecciones con la creación de la Sección de Trabajo dentro del Ministerio de Fomento en 1919, posteriormente, en 1929 se instaló en esta Sección la Oficina de Inspección General del Trabajo. Acto seguido, en 1949 se crea el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas y en parte de este surge la “División de la Inspección de Trabajo”. Un mayor desarrollo se logró cuando el Perú ratifica el Convenio N° 81 sobre Inspección de Trabajo en 1959 y, por el contrario, parecía que dejarían de existir las fiscalizaciones de trabajo en 1990; sin embargo, resurge con mayor fuerza en la década del 2000. Luego de ello, en el año 2001 se promulgó el Decreto Legislativo N° 910, la Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador con la que se precisa las funciones y facultades de los inspectores. Años después, en el año 2006 se promulga la Ley General de Inspección de Trabajo-Ley N° 28806 que nos rige actualmente y en el año 2013 se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL mediante la Ley N° 29981 con el objetivo de velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Es increíble la evolución que han tenido las inspecciones laborales en el mundo con la meta de velar por los derechos laborales de los trabajadores que han sido siempre considerados en desventaja respecto de sus empleadores; sin embargo, cabe la duda con respecto a si las medidas

tomadas para coercionar a los sujetos inspeccionados al cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, en específico las multas por infracciones a la labor inspectiva, son razonables y proporcionales teniendo en cuenta que se busca un equilibrio entre las partes y beneficios para el trabajador. En consecuencia, resulta debatible la manera de sancionar por este tipo de infracciones por parte de SUNAFIL pues si bien se busca hacer valer el trabajo de investigación que realizan los inspectores de trabajo también es cierto que en todo momento se debería buscar cumplir con el objetivo de las actuaciones inspectivas que es el verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo por lo que brindar la posibilidad de lograr ello incluso en infracciones a la labor inspectiva permitiría un avance fundamental en este aspecto ya que no se generaría una acumulación de multas altísimas pasibles de fraccionamiento que al final no resultan a favor de los trabajadores.

II. Información del lugar donde se desarrolló la actividad

2.1. Institución donde se desarrolló la actividad

Promant Servicios Sociedad Comercial De Responsabilidad Limitada S.C.R.L.

2.2. Dependencia del centro laboral donde se realizó la actividad de suficiencia profesional

En mi calidad de Asistente Legal, realice mis labores en el Área Legal.

2.3. Periodo de duración de la actividad

El desarrollo de la actividad inició el 30/03/2022 hasta el 31/07/2023 bajo la modalidad de locación de servicios.

2.4. Finalidad y objetivos de la entidad

Es una empresa de intermediación laboral que destaca operarios de limpieza a nivel nacional dentro del sector público y privado. Cuyos objetivos están referidos a ser de las mejores empresas nacionales del rubro de la limpieza y una corporación económicamente exitosa.

2.5. Teléfono del Centro Laboral:

El número de contacto es el siguiente (01) 437 1923

2.6. Correo electrónico del centro laboral

legal.promantservicios@promant.pe

2.7. Responsable de la dependencia a cargo de las actividades de suficiencia profesional del bachiller

Abg. Arturo Javier Ávalos Araoz

III. Descripción de la actividad

3.1. Organización de la actividad

La empresa PROMANT SERVICIOS SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA - PROMANT SERVICIOS S.R.L. con RUC: 20545837880 (antes PROFESIONALES EN MANTENIMIENTO S.R.L.- PROMANT S.R.L. con RUC: 20160267861) es una empresa de Intermediación Laboral, autorizada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, registrado en el Registro Nacional de Empresas y Entidades que realizan actividades de Intermediación Laboral (RENEEIL), dedicada a la actividad económica de prestación de servicios de limpieza de edificios Industriales y comerciales a diversos clientes a nivel público y privado. Cuenta con un área legal en la que me desempeñaba como asistente legal del abogado Arturo Javier Ávalos Araoz.

Entre los conflictos legales que presentaba la empresa se encontraban los vinculados al Derecho Penal, Laboral, Administrativo, Contrataciones con el Estado, etc; sin embargo, realicé mis labores en temas vinculados al Derecho Administrativo Laboral el cual está referido a las fiscalizaciones laborales por parte de SUNAFIL.

Con respecto a lo antes mencionado, lo que realizaba era recepcionar los diferentes requerimientos de SUNAFIL depositados en el Sistema de Casilla Electrónica de la Empresa y para absolverlos fue necesario realizar una lectura exhaustiva de los documentos notificados para comprender cuál es el conflicto. Acto seguido, descargar la información remitida a SUNAFIL en determinado momento (de existir) y/o averiguar a detalle cuál es el historial laboral según sea el caso en concreto con el objetivo de armar el expediente físico como virtual. Después se ha procedido a realizar los requerimientos correspondientes a las áreas de recursos humanos y planillas vía correo, WhatsApp, llamadas y de manera personal, las cuales se realizaron durante todo el plazo que se tiene para presentar el

respectivo escrito dependiendo del caso. Una vez recepcionada la información se ha procedido a organizarla y elaborar el respectivo descargo a presentar que contiene de 20 hojas a más. Finalmente, luego de haber presentado cada documento redactado con sus respectivos anexos se ha procedido a imprimir las constancias y cargos respectivos, archivándose tanto en carpeta física como virtual.

3.2. Finalidad y Objetivos de la actividad

La empresa PROMANT SERVICIOS S.R.L. por ser una de intermediación laboral que cuenta con numerosos trabajadores a nivel nacional, es constantemente objeto de fiscalizaciones laborales por parte de SUNAFIL por lo que el área legal, en la cual prestaba servicios tenía como finalidad obtener buenos resultados favorables para la empresa, es decir, reducción de las multas impuestas y, en el mejor de los casos el eximente de responsabilidad y, por la tanto, improcedencia de las multas.

Para alcanzar dicha finalidad, se tenía como principales objetivos lo siguiente:

- Analizar los conflictos laborales que surgían en la empresa de manera completa, ordenada, detallada y concienzuda; particularmente, los originados por fiscalizaciones de la SUNAFIL.

- Elaboración de escritos de descargos, recursos de apelación, reconsideración, revisión, entre otros; con argumentos sólidos, consistentes y convincentes.

3.3. Problemática

En las fiscalizaciones que realiza SUNAFIL ocurre con frecuencia que por diferentes motivos no se cumpla con el deber de colaborar con el inspector de trabajo y ,por lo tanto, surge la necesidad de aplicar sanciones que incentiven a los sujetos inspeccionados a cumplir con ello porque de esta manera se busca que los empleadores demuestren ,con la presentación de

documentación probatoria,el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo (SST); sin embargo, las sanciones impuestas por infracciones a labor inspectiva como lo son las multas altísimas generan vulneración a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad en tanto que se sanciona basándose en el Reglamento y no en la Ley, se impone multa en los casos en que se ha verificado el cumplimiento de la normativa sociolaboral, objetivo de las actuaciones inspectivas de investigación; y no se ha considerado que existen otras medios con los que se puede lograr el objetivo de coercionar en cumplir con el deber de colaboración el cual conlleva a acreditar el cumplimiento de la normativa sociolaboral.

3.3.1. Problema General

- ¿Existe razonabilidad en la potestad sancionadora de la SUNAFIL respecto de las infracciones a la labor inspectiva?

3.3.2. Problemas Específicos

- ¿Cuál es el conflicto que genera la imposición de multas desproporcionadas por infracción a la labor inspectiva?
- ¿Se podría afirmar que hay razonabilidad y proporcionalidad en las multas por infracción a la labor inspectiva?

3.3.3. Objetivo General

- Demostrar la falta de razonabilidad en la potestad sancionadora de la SUNAFIL respecto de las infracciones a la labor inspectiva.

3.3.4. Objetivos Secundarios

- Identificar el conflicto que genera la imposición de multas desproporcionadas por infracción a la labor inspectiva.

- Analizar la razonabilidad y proporcionalidad de las multas por infracción a la labor inspectiva

3.3.5. Base Normativa Aplicable

Lo indispensable para comprender sobre las fiscalizaciones laborales es tener en cuenta qué son las actuaciones inspectivas y su objetivo:

Así pues el **artículo 1° de la Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT)** señala que son diligencias previas al inicio del procedimiento sancionador con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral.

Por otro lado, la normativa que usualmente se alega para lograr eximir de multas al sujeto inspeccionado en torno a infracciones a la normativa sociolaboral es el **artículo 257° literal f) del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, TUO de la ley N° 27444** el cual está referido a la subsanación voluntaria con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos por parte del empleador.

Respecto al artículo antes mencionado cabe agregar que ha sido posible basarse en el mismo para eximir de responsabilidad por infracción a la labor inspectiva a razón de incumplimiento de medida inspectiva de requerimiento tipificado en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, así también en base a la siguiente normativa:

> a) El **numeral 17.3 del artículo 17 del RLGIT** el cual señala que el cumplimiento de una medida inspectiva se puede realizar dentro del plazo o fuera de este, pero antes de la notificación de imputación de cargos para lo cual será evaluada por la autoridad instructora.
>
> Además regula la posibilidad de subsanar infracciones que tengan este caracter para obtener una reducción del 90% de la multa impuesta por infracciones a la labor inspectiva previstas en los numerales 46.6 y 46.10 del artículo 46 del RLGIT,.
>
> b) **Resolución N° 116-2021-SUNAFIL/TFL - Primera Sala, Fundamento 6.10, ha señalado:** El cual enfatiza el que la impugnante no cumplió con el plazo establecido de una medida inspectiva de requerimiento, pero realizó reintegros antes de la notificación de la imputación de cargos.

A continuación la normativa que nos permite analizar y concluir que existe falta de razonabilidad en la potestad sancionadora de la SUNAFIL respecto de las infracciones a la labor inspectiva, tema del presente TSP :

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444

Artículo 248, el cual contiene los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública entre ellos los siguientes:

> **"Legalidad.-** Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
>
> **Razonabilidad.-** 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 (...)"

LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO –LEY 28806

El Artículo 36 tipifica las infracciones a la labor inspectiva como acciones u omisiones de los sujetos inspeccionados contrarios al deber de colaboración con el inspector de trabajo y señala solo tres conductas que contiene esta infracción:

1. La negativa injustificada ya sea de manera directa o indirecta por parte del empleador a que se realice una inspección en el centro de trabajo que genere perjuicio o dilate la labor del inspector de trabajo.
2. Abandonar una diligencia inspectiva.

3. No asistir a una diligencia programada por el inspector..

El Artículo 38 el cual señala que las infracciones son sancionadas con multas administrativas y el cierre temporal, de acuerdo al artículo 39-A de la ley. Así también determina que las sanciones a imponer por la comisión de infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales, de SST y de seguridad social, se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales:

a) Gravedad de la falta cometida.

b) Número de trabajadores afectados.

c) Tipo de empresa.

Artículo 39.- Cuantía y aplicación de las sanciones

Este artículo además de señalar las multas máximas al momento de sancionar dependiendo del tipo de infracciones expone claramente lo siguiente:

> "(...) La aplicación de las mencionadas sanciones y la graduación de las mismas, es efectuada teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (subrayado agregado) (...)"

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO, DECRETO SUPREMO Nº 019-2006-TR

El reglamento expone un listado extenso de infracciones a la labor inspectiva clasificadas en graves y muy graves de los cuales a groso modo expondremos tres cuya tipificación de las conductas tienen un amplio desarrollo en el RLGIT que no contiene el concepto de infracción a la labor inspectiva normado en la ley y sin embargo sirven de base para imponer multa.

- El numeral **45.2** referida a acciones u omisiones que perturben o retrasen las actuaciones del inspector, que no estén tipificadas como infracciones muy graves.
- El numeral **46.3** que alude a la negativa de entrega de información a la autoridad inspectiva.
- El numeral **46.7** que norma el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento.

Por otro lado, del siguiente cuadro expuesto establecido en el numeral 48.1 del artículo 48° del RLGIT se puede visualizar que al sancionar con multa (en UIT) se consideran los criterios establecidos en el artículo 38° de la LGIT; sin embargo, este último también está siendo aplicado para las infracciones a la labor inspectiva pese a que el referido artículo, antes ya citado, no lo regula:

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

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

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

Cuadros de multa del numeral 48.1 del artículo 48° del RLGIT

Con respecto a las recomendaciones establecidas para la problemática jurídica que se analizará se ha encontrado respaldo en lo siguiente:

Lo que se regulaba en el RLGIT por modificación del Decreto Supremo 015-2017-TR en su numeral 48.3 del artículo 48 en el que se señalaba como opción a los planes de formalización antes de ejecutar alguna sanción determinada al finalizar un procedimiento sancionador. De esta forma se podía encontrar una manera de no generar multas altísimas sin antes agotar todas las posibilidades para beneficio del sujeto inspeccionado y que contribuía con el objetivo de las actuaciones inspectivas.

Así también resulta relevante mencionar al **Artículo 18.6 del RLGIT** en el que se explica de que tratan estos planes y la potestad que tiene la autoridad responsable de la inspección de trabajo de disponer de ellos.

Por último, el **artículo 46.11 del Reglamento de la LGIT** tipifica como infracción a la labor inspectiva muy grave el incumplimiento de estos planes.

Por otro lado ha entrado en vigencia el Decreto Supremo N° 008-2020-TR que modifica el numeral 48.1 del artículo 48 del RLGIT (como lo hizo el Decreto Supremo 015-2017-TR) y agrega nuevo contenido al numeral 48.3 del artículo 48 del RLGIT referido a la graduación de la sanción de cierre temporal. De esta manera se hace alusión a esa forma de sanción regulada actualmente en los siguientes artículos:

> **Artículo 39° de la LGIT:** (...) El incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputable al empleador que produce la muerte como resultado de un accidente de trabajo; así como, la obstrucción a la labor de la Inspección de Trabajo para su investigación, se sancionan con multa administrativa y el cierre temporal del área de la unidad económica o de la unidad económica a cargo del sujeto inspeccionado. (...) (subrayado agregado)
>
> **Artículo 39-A.- Sanción de cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica (LGIT)**

> La sanción de cierre temporal comprende el área de la unidad económica o la unidad económica en la que se produjo la infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo y tiene una duración que no supera los treinta (30) días calendarios.(...) (subrayado agregado)

Así este tipo de sanción vinculada más a las infracciones en materia de SST también puede ser tomado como opción para sancionar por infracciones a la labor inspectiva en otros ámbitos , ello será desarrollado posteriormente.

3.3.6. SUNAFIL y su procedimiento de fiscalización y sanción

3.3.6.1. Convenio OIT 81 (1947) - Convenio sobre la Inspección del Trabajo

La necesidad de que exista un Sistema de Inspección del Trabajo (SIT) responde al cumplimiento del Convenio OIT 081 el cual el Perú ha ratificado junto con 147 países. Este convenio fue celebrado el 11 de julio de 1947 en la 30ava reunión de Ginebra y es considerado como fuente normativa internacional para la regulación en el Perú en materia de inspección en el trabajo sin establecer necesariamente un modelo específico. Además de ello, establece la importancia de la orientación a las empresas y a los trabajadores respecto al cumplimiento de normativa sociolaboral y el deber de informar a la OIT respecto a los avances logrados en este aspecto con el objetivo de que los derechos de los trabajadores encuentren cada vez mayor protección. (Vargas et al., 2022)

3.3.6.2. El Sistema de Inspección del Trabajo

El SIT ha pasado por tres etapas que demuestran una evolución en la fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral. Una primera etapa, en el año 2006 con la creación de la LGIT - Ley N° 28806, en la que el SIT estaba a cargo de la Autoridad Central del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo. La segunda caracterizada por la creación de la SUNAFIL, en el año 2013, como Autoridad Central en la que mediante sus órganos desconcentrados distribuidos en las diferentes regiones del Perú ejerce sus funciones de inspección y sanción. Y la

última etapa, en el año 2020, en la que se da una cobertura al 100% de los órganos desconcentrados de SUNAFIL a nivel nacional. (Illa et al., 2023)

El SIT es un sistema conformado por el conjunto de normas, órganos y servidores públicos que sirven de herramienta para cumplir principalmente con la normativa sociolaboral y otras que sean necesarias. Además, este sistema posee características como el de ser único, polivalente e integrado y entre los principios que lo rigen son los siguientes: legalidad, primacía de la realidad, imparcialidad, equidad, probidad, celeridad, publicidad y otros que regula el artículo 2 de la Ley General de Inspección de Trabajo. (Vargas et al., 2022)

3.3.6.2.1. Función de la Inspección

Como función de la inspección podemos señalar que es principalmente el de fiscalizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral utilizando los medios necesarios con el propósito de proteger a los trabajadores al encontrarse estos en desventaja a comparación de sus empleadores.

Entre otras funciones se podría señalar que es el de orientar y brindar asistencia técnica, vigilar y exigir el cumplimiento de las normas sociolaborales y el de conciliar en el ámbito administrativo. (Vargas et al., 2022)

3.3.6.2.2. Estructura:

a) LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL): Autoridad principal que actúa durante las actuaciones inspectivas de investigación y en el procedimiento administrativo sancionador (PAS) correspondiente.

b) MINISTERIO DEL TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO: Órgano rector que aprueba la Política Nacional de Inspección del Trabajo que rige el SIT y el Plan Nacional y Sectorial de la Inspección del Trabajo.

c) GOBIERNOS REGIONALES: A través de sus direcciones o gerencias están habilitadas para ejercer función inspectiva.

3.3.6.3. LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

Como bien sabemos, principalmente, esta entidad está encargada de fiscalizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST. Además, para Vargas et al. (2022), SUNAFIL como Autoridad central del SIT crea normas y procedimientos para cumplir con las políticas públicas establecidas para este sistema con el apoyo de las entidades del Estado.

Según la Ley N° 29981 SUNAFIL incentiva a cumplir con los derechos laborales y de SST; supervisa la efectividad, uniformidad y eficiencia de las políticas, los procedimientos y los criterios que se llevan a cabo en la inspección laboral; fiscaliza a las empresas y sanciona a las que no cumplan con los derecho sociolaborales de los trabajadores que se encuentran en el régimen laboral de la actividad privada.

Según Vargas et al. (2022) esta entidad está estructurada de la siguiente manera: Alta Dirección, Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL), Órganos de apoyo, Órganos de línea y Órganos Desconcentrados.

INFRACCIÓN

En el contexto de una fiscalización se entiende por infracción al incumplimiento de normas legales y convenios en materia laboral y de SST la cual es pasible de multa pecuniaria. Así también, son aquellas referidas a las acciones u omisiones para impedir, retrasar o dificultar el ejercicio de la labor de la inspección. (Illa et al., 2023)

CLASES DE INFRACCIÓN

<u>Según la materia</u>:

Infracciones en materia de relaciones laborales.- Referido a incumplir dispositivos legales que regulan CTS, remuneraciones, gratificaciones, etc. También se considera que están integradas por las de Empleo y colocación, Intermediación y tercerización laboral, Promoción y formación para el trabajo y las de Contratación de trabajadores extranjeros a pesar de que el Reglamento las establezca de manera independiente.

Infracciones en materia de SST-.Cuando se incumple disposiciones legales sobre SST aplicables a todos los centros de trabajo.

Infracciones en materia de seguridad social.- Cometidos por la no inscripción o inscripción extemporánea de trabajadores en los regímenes de seguridad social en salud y pensiones ya sean públicos o privados. Así también por la no entrega del boletín informativo a los asegurados entre otros.

Infracciones a labor inspectiva .- Acciones u omisiones de los sujetos obligados (o de sus representantes o personas dependientes) contrarias al deber de colaboración con los inspectores del trabajo.

Según la gravedad:

Leves.- Incumplimientos de obligaciones meramente formales.

Graves.- No cumplir con los derechos de los trabajadores, es decir, incumplir más allá de lo formal.

Muy Graves.- Incumplimientos que generan perjuicio por deberes vulnerados o derechos afectados.

Según su carácter Subsanable :

Las infracciones son subsanables en la medida en que los efectos y consecuencias de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación puedan ser revertidos, según el segundo párrafo del artículo 49° del RLGIT; sin embargo, como indica el Informe N° 013-2018-SUNAFIL/INII el Reglamento no establece una relación de las infracciones que tienen esa calidad y tampoco establece en forma precisa si la gravedad de la infracción puede determinar si son o no subsanables es así que según el conflicto en específico que se presente y según el tipo de infracción y afectación deberá determinarse si tiene o no la condición de subsanabilidad una infracción. Illa et al. (2023) menciona que el término “subsanabilidad” es un concepto abierto debido a los casos concretos que se presentan en un procedimiento de fiscalización y ha sido así establecido en la Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento. Solo existe precisión en ciertos casos sobre lo que es insubsanable, por ejemplo, la discriminación contra un trabajador por su religión, los incumplimientos que causan accidentes de trabajo o los referidos al trabajo forzoso y al trabajo infantil y adolescente.

Insubsanabilidad de las Infracciones a la Labor inspectiva

Lo insubsanable es aquello que no puede ser subsanado. Según la RAE, subsanar, posee tres conceptos: disculpar un desacierto, reparar un defecto y resarcir un daño.

Considerando esos significados en el contexto de una infracción a la labor Inspectiva, el cual es catalogado como insubsanable según Resolución Directoral N° 29-2009-MTPE/2/11.4, se colige que serán insubsanables cuando no sea posible disculpar, reparar o resarcir la infracción.

Lo relevante de la designación como insubsanables a las infracciones por no colaborar con el trabajo del inspector es que acarrea consecuencias para el sujeto inspeccionado como en cualquier otra infracción catalogada de la misma forma pues la consideración de subsanable permite al empleador rectificar su conducta y así evitar una multa pecuniaria o reducirla según lo establecido en el artículo 40° de la LGIT, es decir, lograr aminorar las multas hasta **al 30% y 50%**; sin embargo, el conflicto se genera cuando la infracción es insubsanable, el empleador no tiene la posibilidad de enmendar su conducta y por lo tanto tampoco podrá acceder a descuento alguno en base a lo que contempla la normativa antes descrita.

Lo debatible de lo que es subsanable o no radica en que no está clara su diferenciación entre los tipos de infracciones existentes en materia de inspección laboral, puesto que la característica de que “no es posible remediar el perjuicio producido” en realidad se puede aplicar a todo incumplimiento incluso a la falta de pago de beneficios económicos (que siempre permiten subsanar), pues puede darse el caso que al no percibir el pago de la gratificación legal o remuneración correspondiente en el plazo de ley no se haya podido cumplir con el pago pendiente de una hipoteca u otro deuda bancaria con lo que se generó mayores gastos y trámites. En consecuencia, el daño permanecerá así la infracción sea considerado subsanable. (Díaz Rojas, 2023)

El precedente de observancia obligatoria recaído en la Resolución de Sala Plena N° 003-2024-SUNAFIL/TFL ha establecido criterios sobre el carácter subsanable de las infracciones; sin embargo, se puede apreciar que sigue sin haber una conceptualización concreta de lo que es una infracción insubsanable pues todo ha

sido reducido a la subjetividad ya que está sujeto a la apreciación del inspector de trabajo.

Por otro lado, el citado precedente señala en el numeral 6.30 que el hecho de que las infracciones sean tipificadas como muy graves no implica que sean consideradas insubsanables. Agrega también, que lo importante en la calificación de lo insubsanable es la determinación del carácter irreversible de los daños producidos por la infracción sobre los derechos e intereses tutelables de los trabajadores; sin embargo, respecto a incumplimientos de una obligación legal referidos a elaboración, entrega o presentación de documentos o formalidades relevantes dicho precedente considera que no son determinantes para afectar la vigencia de un derecho fundamental. De esta manera establece como ejemplo el hecho de no contar con un cuadro de categorías y funciones o políticas salariales, el cual pese a ser una infracción muy grave no necesariamente tiene la calidad de insubsanable pues dependerá de si ello produjo efectos irreversibles; lo mismo respecto a la infracción por no contar con un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), pues respecto a este se considerará insubsanable en casos de accidentes de trabajo.

En consecuencia, si para estos incumplimientos de obligaciones legales se tiene la posibilidad de un análisis para determinar su carácter subsanable dependiendo del caso en concreto, por qué no cabría la posibilidad de realizar un análisis similar para las infracciones a la labor inspectiva en los casos en que exista presentación de documentos en materia de relaciones laborales que puedan verificar el cumplimiento de normativa sociolaboral ya sea que este se haya dado antes o después del inicio del PAS, de esta manera se podría constatar realmente una afectación al trabajador.

En ese sentido, es necesaria una mayor claridad sobre la determinación de la subsanabilidad de una infracción puesto que resultaría beneficioso, en específico, para las infracciones a la labor inspectiva debido a que podrían tener un alcance de subsanabilidad pues el no cumplir con adjuntar documentación requerida en determinado momento por el inspector de trabajo podría ser pasible de un resarcimiento posterior ofreciendo en cuanto sea posible los documentos solicitados para verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral el cual es el objetivo de las actuaciones inspectivas.

El hecho de presentar documentación una vez vencido el plazo establecido por el inspector, no cambia que finalmente se demuestre que se ha cumplido con la normativa sociolaboral ya sea que el cumplimiento se haya dado antes o después del inicio del PAS, por lo tanto, multar aun a pesar del sustento presentado no sería razonable y es lo que ocurre en la actualidad con este tipo de infracciones quedando fuera de valoración cualquier medio probatorio presentado y generándose así multas altísimas inamovibles que afectan el patrimonio del sujeto inspeccionado.

3.3.6.4. PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN

En cuanto a la forma de actuar de SUNAFIL se puede señalar que se realiza a través de las actuaciones de consulta, orientación y asesoramiento técnico a favor de empleadores como trabajadores; y actuaciones de investigación o comprobatorias. Respecto a estas últimas, se originan por orden de cierta autoridad en materia de inspección de trabajo, petición de algún órgano del Sector Público u órgano judicial, iniciativa de los inspectores de trabajo y principalmente por la denuncia de trabajadores y organizaciones sindicales. Cualesquiera que sea el origen estas son realizadas por los Inspectores de Trabajo (los cuales se clasifican en supervisores inspectores, inspectores del trabajo e inspectores auxiliares) (Vargas et al., 2022) y se desarrollarán más a continuación debido a la relación directa con el presente TSP.

3.3.6.4.1. Actuaciones de investigación o comprobatorias

Antes de llevar a cabo este tipo de actuaciones por parte de SUNAFIL existen las llamadas **ACCIONES PREVIAS** a cargo de la Subintendencia de Fiscalización en el caso de Lima Metropolitana y la Subintendencia de Fiscalización e Instrucción en las demás regiones. Estas acciones realizadas por inspectores o personal administrativo pueden materializarse en **cartas disuasivas - gestión de cumplimiento** en las que requieren información de un trabajador en específico o **cartas disuasivas generales** en las que la información solicitada es de toda índole. Así también está la posibilidad de realizarse **conciliaciones administrativas** (recientemente incorporadas por el Decreto Legislativo N°1499 de mayo del 2020 el cual no se encuentra vigente, pero está pendiente su reglamentación y su aplicación

sería de carácter obligatorio) y otras actividades o diligencias previas al inicio de una etapa de investigación.

El objetivo de estas acciones es lograr el cumplimiento de la normativa sociolaboral de una forma menos conflictiva y con celeridad procediéndose en ese caso al archivo de la denuncia presentada por el trabajador afectado, de lo contrario, se aperturará la denominada orden de inspección para realizar las investigaciones correspondientes. Cualquiera de las dos opciones mencionadas serán materializadas en un documento denominado “Informe de Resultados”.

Respecto al segundo caso, es decir, de abrirse una orden de inspección se notificarán, posteriormente y a criterio del inspector, documentos que reciben el nombre de “Requerimiento de Información”, “Requerimiento de Comparecencia”, “Comprobación de Datos” o simplemente procederán a realizar una visita de inspección, iniciándose de esta manera las actuaciones de investigación o comprobatorias llamadas también actuaciones inspectivas de investigación. Es necesario aclarar que para cuestiones del presente trabajo nos centraremos en los requerimientos de información.

Por otro lado, de no realizarse acciones previas simplemente SUNAFIL procederá directamente a notificar al sujeto inspeccionado el “Requerimiento de Información” (“Requerimiento de Comparecencia”, “Comprobación de Datos” o visita de inspección según sea el caso), iniciándose las actuaciones de investigación con su respectivo número de orden de inspección. Cabe agregar que la emisión de este documento puede ser las veces que sean necesarias (de igual forma para los otros documentos y la visita de inspección), es decir, a discreción del inspector de trabajo que esté a cargo de la denuncia en concreto.

Acto seguido, de detectarse alguna infracción a subsanar emitirán una “Medida Inspectiva de Requerimiento” siendo esta la última oportunidad para cumplir con la normativa sociolaboral por lo que de ser así se emitirá un “Informe Final de Actuación Inspectiva” o “Informe de Actuaciones Inspectivas de investigación” en la que se señale el cierre de la orden de inspección; sin embargo, de no proceder el sujeto inspeccionado a enviar lo solicitado o de remitir información incompleta, se emitirá el ACTA DE INFRACCIÓN correspondiente.

Luego de ello, la Subintendencia de Instrucción o la Subintendencia de Fiscalización e Instrucción (en Lima Metropolitana y demás regiones respectivamente) notificará al sujeto inspeccionado la denominada Imputación de Cargos anexando el acta de infracción dándose inicio así al PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR en su FASE INSTRUCTIVA y otorgando cinco días hábiles para los correspondientes descargos.

Una vez vencido el plazo, la Subintendencia que corresponda (sea de Lima Metropolitana o demás regiones según sea el caso) emitirá y entregará a la Subintendencia de Sanción el INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN iniciándose la FASE SANCIONADORA por lo que este documento será notificado al sujeto inspeccionado por la Autoridad Sancionadora anexando el proveído en la que se otorga una vez más cinco días hábiles para presentar los descargos ante esta subintendencia. A continuación, dicha autoridad resolverá a través de una Resolución de Subintendencia a la que de no ser favorable para el sujeto inspeccionado se podrá interponer el Recurso de Reconsideración o Apelación según sea conveniente.

Una vez atendido el recurso se emitirá la Resolución de Intendencia correspondiente con posibilidad de interponerse Recurso de Revisión ante el TFL de cumplirse los requisitos establecidos por ley.

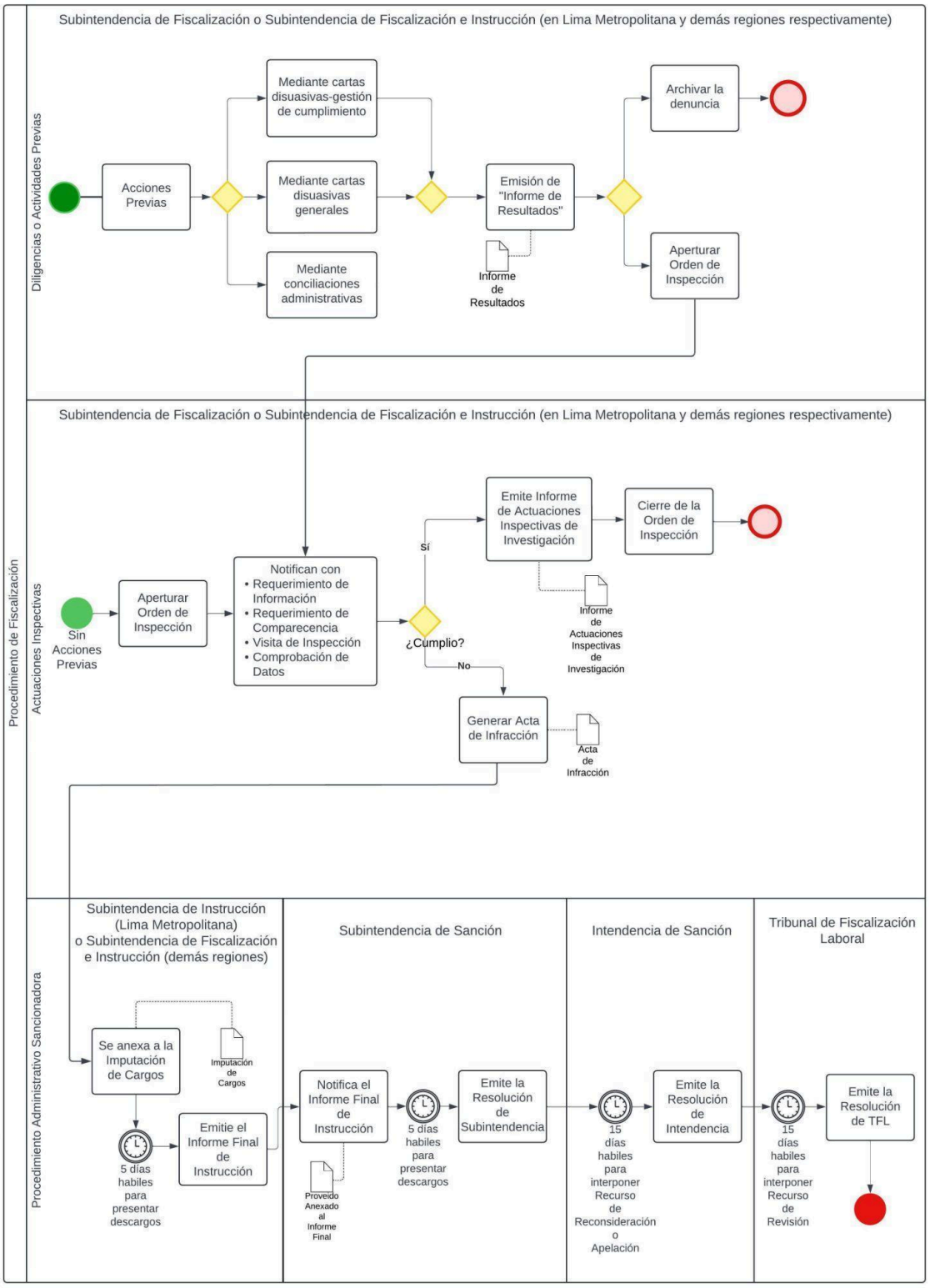

Figura 1 “Diagrama del Procedimiento de Fiscalización de SUNAFIL” - Fuente: Creación Propia

3.3.7. Causas de la problemática

La **causa inmediata** de la falta de razonabilidad en la potestad sancionadora de la SUNAFIL respecto de las infracciones a la labor inspectiva es la interpretación mecánica y arbitraria de la normativa de fiscalización por parte de esta autoridad administrativa al momento de sancionar por este tipo de infracciones, pues si bien existen normas establecidas en la LGIT y su Reglamento que dirigen el actuar de las autoridades competentes en la fase instructiva y sancionadora del PAS, no es óbice para no realizar un análisis concienzudo, interpretar correctamente la regulación que se aplica para sancionar y de esta manera lograr actuar en pro de lo que es justo pues es la única etapa que se tiene para corregir errores de las actuaciones inspectivas realizadas con anterioridad. El sancionar sin interpretar más allá de lo que indique un cuerpo normativo, es decir solo de manera mecánica o a 'raja tabla', y lo que es peor, aplicar criterios sancionatorios que no corresponden a determinada infracción o basarse en la norma incorrecta no resulta concordante con los principios de legalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad.

Por otro lado, la interpretación arbitraria antes mencionada se puede comprender mejor teniendo claro el concepto de lo que es arbitrariedad.

Para Meza Ostos (2017), el concepto de arbitrario lo define como una decisión caprichosa, tiránica y como contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.

Considerando lo arbitrario como la última acepción se podría señalar que la interpretación que realiza SUNAFIL al momento de sancionar por infracciones a la labor inspectiva resulta poco razonable y proporcional. Lo primero, porque generar multas a los sujetos inspeccionados por no colaborar con el inspector de trabajo en los casos en que iniciado el procedimiento sancionador sí se haya procedido con acreditar el cumplimiento de la normativa sociolaboral ya sea que el cumplimiento se dio antes o después de iniciado el PAS, no se encuentra revestido de razonabilidad. Además, las multas por estas infracciones no van a coercionar, en su mayoría, al cumplimiento de la normativa sociolaboral sino más bien se acumulan y finalmente se procede a fraccionarlas mientras que lo reclamado por el trabajador queda sin

ser atendido hasta que se apertura una nueva orden de inspección para intentar nuevamente que se cumpla con sus beneficios laborales.

Referente a lo poco proporcional, las multas por este tipo de infracciones resultan hasta el final inmutables por lo que se castiga más por no enviar determinada documentación que pudo incluso ser sancionada de otras formas que por infracciones en materia de SST las cuales reciben como sanción el cierre temporal del lugar en el que se haya originado la infracción, pudiendo incluso este cierre ser reducido en pocos días si se cumple con acreditar subsanar las infracciones detectadas (artículo 40° de LGIT). En consecuencia, como bien lo señaló el TC en el caso Vaca Avalos (STC 408-1997-AA) debería existir coherencia entre la infracción y la sanción impuesta.

Así también para Meza Ostos (2017) la arbitrariedad se define en un sentido clásico como contrario a la justicia y el derecho, y moderno como incongruente y contradictorio a la realidad.

Asumiendo entonces la arbitrariedad como lo injusto no cabría entonces oportunidad a que las interpretaciones a la normativa en circunstancias de una fiscalización se realicen de tal manera que resulte injusta al momento de sancionar por no cumplir con el llamado deber de colaboración hacia los inspectores de trabajo. En consecuencia, tomar decisiones como las de sancionar con multas por sumas exorbitantes debería respetar el principio de interdicción o proscripción de la arbitrariedad que posee un papel preponderante en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Como **causa mediata** considero que es la excesiva discrecionalidad por parte de SUNAFIL al momento de sancionar por infracciones referidas a la falta de colaboración con el inspector. Las autoridades competentes del PAS, iniciado en el contexto de una fiscalización laboral, suelen realizar sus propias interpretaciones dependiendo del caso en concreto; sin embargo, la realización de ello conlleva muchas veces a obtener decisiones completamente diferentes para casos similares encontrándose de esta manera justicia solo en ciertos casos pues las infracciones a la labor inspectiva desembocan casi siempre en multas altísimas sin posibilidad de reducción y con pocas probabilidades de una exención de responsabilidad por este

tipo de infracciones. Si bien a nivel del TFL se han establecido criterios a considerar al momento de tipificar este tipo de infracciones lo cierto es que incluso la remisión a estas generan interpretaciones diferentes que solo acrecientan la desigualdad en torno a las sanciones por infracciones a la labor inspectiva.

Cabe agregar que para Meza Ostos (2017) la discrecionalidad deberá ser ejercida bajo los criterios de razonabilidad y proporción.

Así pues, la discrecionalidad al momento de sancionar implica apreciación subjetiva para poder tipificar la conducta incurrida, determinar pruebas, valorar agravantes y atenuantes y elegir la sanción aplicable; por lo que excederse en ello traería como consecuencia un exceso de punición el cual si bien es posible visualizarlo en su mayoría en el acto sancionador en un caso en concreto también puede provenir del legislador quien establece sanciones a determinadas conductas infractoras de manera desproporcionada resultando así un problema más profundo. (Moron Urbina, 2019)

Una de las tantas formas en que se ha incurrido en un conflicto al momento de que la autoridad administrativa de SUNAFIL ha ejercido su facultad discrecional es, por ejemplo, en la interpretación respecto de la diferencia entre una infracción a la labor inspectiva grave y una muy grave establecido en la Resolución de Sala Plena Nº 001-2021-SUNAFIL/TFL que indica que si la fiscalización puede proseguir desplegando sus funciones se configurará la infracción del artículo 45.2 del RLGIT, de lo contrario, será invocable el artículo 46.3 del RLGIT.
Así, en algunos casos se toma en consideración dicha diferenciación y en otras simplemente se realiza otra interpretación.

Así también, cuando en ciertos casos no se logra liberar al sujeto inspeccionado de las infracciones a la labor inspectiva muy graves por incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento pero en otros sí como en el caso en concreto que es objeto del presente TSP, en la que se logró declararse no ha lugar multar por esa infracción en concordancia con artículo 17° numeral 17.3) del reglamento de la LGIT, precepto legal concordante con lo señalado en el literal f del artículo 257° del TUO de la LPAG y también según Resolución N° 116-2021-SUNAFIL/TFL - Primera Sala, Fundamento 6.10.

También es posible de ver esa discrecionalidad en los casos en los que la valoración de cierta documentación parcial es tomada en cuenta en algunos casos y en otros simplemente son valorados como inexistentes señalándose entonces incumplimientos íntegros que realmente no se ajusta con la realidad.

3.3.8. Efectos de la problemática

Considerando lo antes mencionado es claro que el **efecto inmediato** en la problemática señalada es la vulneración al principio de legalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad. Pretender aplicar sanciones sin basarse en la ley sino en el reglamento trae consigo una evidente vulneración a la razonabilidad y/o proporcionalidad de las decisiones sancionatorias más en infracciones tan debatibles como las del ejercicio a la labor inspectiva. Ello quedará más claro en el análisis posterior que se realizará en el presente informe.

Como **efecto mediato,** debido a las decisiones tan variadas que existen al momento de sancionar por infracciones a la labor inspectiva, se genera que en las diferentes defensas de los administrados se alegue que otras subtendencias o intendencias han decidido de una forma más conveniente para el sujeto inspeccionado que se desea defender generando así un contexto de alegaciones según la conveniencia y procediendo a crearse un contexto de desorden y de falta de unanimidad.

3.4. Metodología y Procedimientos

3.4.1. Metodología Cualitativa

La metodología aplicada al presente trabajo es una de carácter cualitativo, mediante un análisis crítico. Se abordará como procedimiento lo siguiente: Identificación, Descripción, Análisis, Evaluación y Resultados.

3.4.2. Identificación y Descripción del Caso

- Que con fecha 16 de febrero de 2022 se emitió requerimiento de información a la cual si bien el personal de la empresa no

adjuntó en su momento la determinada documentación en el plazo establecido y ante ello se emitió un nuevo requerimiento con fecha 22 de febrero de 2022; sí se adjuntó documentación para este requerimiento y ello quedó señalado en el acta de infracción, puesto que, según la misma descargaron la información con fecha 28 de febrero de 2022. Por lo tanto, debido a la información incompleta remitida, en esa misma fecha se emitió medida inspectiva de requerimiento a la que se cumplió con enviar información; sin embargo, luego de la revisión de la misma se concluyó que esta no acreditaba el cumplimiento de dicha medida.

- En consecuencia, con fecha **25 de marzo de 2022** se notificó la Imputación de Cargos N° 78–2022-SUNAFIL/IRE-AYACUCHO-SIAI-AIPS que anexaba el Acta de Infracción N° 056-2022- SUNAFIL/IRE-AYA en la que se propuso una multa de **S/. 38 640. 00 sustentándose en la tabla de sanciones del artículo 48° del RLGIT aprobado mediante el Decreto Supremo N° 019-2006-TR**; sin embargo, no se presentó los descargos correspondientes por negligencia del personal encargado en ese entonces. La imputación señalaba lo siguiente como infracciones:
  - LA COMISIÓN DE INFRACCIÓN AL EJERCICIO DE LA LABOR INSPECTIVA, debido a no remitir a tiempo la información requerida, vía casilla electrónica el 16 de febrero de 2022, calificándose así como una infracción grave según numeral 45.2 del art 45° del RLGIT.
  - LA COMISIÓN DE INFRACCIÓN EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES, debido a no cumplir con acreditar el pago de la CTS, correspondiente al período laboral: del 01/05/2020 al 30/10/2020, del 01/11/2020 al 30/04/2021 y del 01/05/2021 al 30/10/2021. Asimismo del CTS Trunco del periodo: 01/11/2021 al 31/12/2021

calificándose así como una infracción grave según numeral 24.4 del art 24° del RLGIT.

- ➢ LA COMISIÓN DE INFRACCIÓN EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES, debido a no cumplir con acreditar el pago íntegro y oportuno de la remuneración vacacional trunca, por el periodo laborado: 11/03/2021 al 31/12/2021 calificándose así como una infracción muy grave según numeral 25.6 del Art 25° del RLGIT.
- ➢ LA COMISIÓN DE INFRACCIÓN AL EJERCICIO DE LA LABOR INSPECTIVA, debido a no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, notificada vía casilla electrónica el 28 de febrero de 2022, calificándose así como una infracción muy grave según numeral 46.7 del art 46° del RLGIT.

- ❖ En ese interin, al incorporarme a la empresa el 30 de marzo de 2022, se me asignó el caso y al ser notificados, el 18 de abril de 2022 con el INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN N° 101-2022-SUNAFIL/IRE-AYACUCHO, señalamos en los descargos que existía un cumplimiento parcial, y que bajo esa premisa, nuestra absolución venía acreditada y sustentada por los siguientes medios probatorios como anexos:
  - ➢ Depósitos semestrales de CTS y CTS trunco a favor del extrabajador.
  - ➢ El goce y pago de vacaciones correspondiente al periodo del 11.03.2020 al 10.03.2021 y el pago de vacaciones truncas correspondiente al periodo del 11.03.2021 al 31.12.2021 a favor del extrabajador.
- ❖ Acto seguido, con RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA N° 209-2022-SUNAFIL/IRE-AYA/SISA se señaló lo siguiente respecto a la información adjuntada:
  - ➢ Sobre el pago de la CTS y pago de la CTS trunca: Se expuso que de la documentación presentada en nuestros descargos de fecha 25 de abril de 2022 se pudo

ACREDITAR QUE SE CUMPLIÓ CON REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A ESOS CONCEPTOS Y EN CONSECUENCIA SE RESOLVIÓ REDUCIR LA MULTA A S/.2, 166.60.

- ➢ Sobre el pago de la remuneración vacacional trunca: Se expuso que de la documentación presentada en nuestros descargos de fecha 25 de abril de 2022 se pudo **ACREDITAR QUE SE CUMPLIÓ CON REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A ESOS CONCEPTOS Y EN CONSECUENCIA, SE RESOLVIÓ REDUCIR LA MULTA A S/.3, 629.40.**

- ❖ Que, en relación a las reducciones otorgadas mediante la resolución citada, se interpuso Recurso de Apelación con fecha 22 de julio de 2022, pues considerábamos la inexistencia de infracciones.
- ❖ Es así que mediante RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 52-2022-SUNAFIL/IRE-AYAC de fecha 18 de agosto de 2022 **se declaró la nulidad** de la RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA N° 209-2022-SUNAFIL/IRE-AYA/SISA disponiendo **se retrotraiga el procedimiento sancionador a la fase de primera instancia** para emitirse un nuevo pronunciamiento.
- ❖ En consecuencia, la Sub intendencia de Sanción realizó una actuación complementaria con el objetivo de que remitamos un saldo restante de S/. 26.88.
- ❖ Posteriormente, mediante escrito presentado el 03 de octubre de 2022 se señaló la inexistencia de saldo restante y se acompañó pruebas de ello así como el pago del monto requerido con el objetivo de demostrar colaboración en la resolución del conflicto.
- ❖ Luego con fecha 18 de octubre de 2022 se notificó RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA N° 314-2022-SUNAFIL/IRE-AYA/SISA en la que se **RESUELVE DECLARAR**

NO HA LUGAR a imponer la sanción administrativa respecto a las infracciones previstas en el numeral 24.4, 25.6 y 46.7 de los artículos 24°, 25° y 46° respectivamente debido a una subsanación voluntaria configurándose así una eximente de responsabilidad previsto en el artículo 257° literal f) del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, TUO de la Ley N° 27444. En consecuencia, se había cumplido y demostrado que PROMANT SERVICIOS cumplió con la normativa sociolaboral antes de la notificación de la imputación de cargos.

- Por otro lado, la Subintendencia **RESUELVE SANCIONAR** con una multa de **S/. 7,222.00** por la comisión de **Infracción al ejercicio de la labor inspectiva** debido a no remitir a tiempo la información requerida vía casilla electrónica el 16 de febrero de 2022 calificándose así como una **infracción grave** según numeral **45.2 del Art 45° del RLGIT**. Se señaló que no se acreditó el cumplimiento de lo previsto en el artículo 36° de la ley y el artículo 15° del reglamento.
- Por último, con fecha 10 de noviembre del 2022, interponemos Recurso de Apelación contra la RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA N° 314-2022-SUNAFIL/IRE-AYA/SISA alegando la no afectación al extrabajador, pues finalmente se le había realizado los pagos correspondientes por beneficios laborales a su favor por lo que no comprendíamos, el porqué de la imposición de la multa.
- Ante ello, con RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 16-2023-SUNAFIL/IRE-AYAC **SE DECLARÓ INFUNDADO DICHO RECURSO ALEGANDO LA EXISTENCIA DE UNA INDEPENDENCIA ENTRE INFRACCIONES A LA LABOR INSPECTIVAS E INFRACCIONES A LA NORMATIVA SOCIOLABORAL**.

3.4.3. Análisis y Evaluación

Con el objetivo de fundamentar la posición planteada para este TSP se realizará el análisis correspondiente empezando por el **Principio de legalidad** regulado en el numeral 1 del Artículo 248 del TUO de la ley 27444 el cual señala que solo por norma con rango de ley se puede atribuir potestad sancionadora a la Administración Pública, así como establecer consecuencias administrativas que se puedan aplicar.

Es decir, solo con normas de este carácter se puede aplicar multas, decomisos, cancelación de derechos, inhabilitaciones puesto que implican afectaciones a los administrados. (Moron Urbina, 2019)

En el caso en concreto, si bien la infracción a la labor inspectiva se encuentra establecida en el artículo 36° de la LGIT –LEY 28806, además de ello el artículo 38° establece los criterios a considerar al momento de sancionar como lo son la gravedad de la falta, el número de trabajadores afectados y el tipo de empresa e incluso el artículo 39° contiene las cuantías, es decir, las multas máximas para imponer según el tipo de infracciones; también es cierto que al momento de sancionar se basan en el RLGIT, es decir, en los numerales 45.2, 46.3, 46.7 y más referidos a los tipos de infracciones a la labor inspectiva; además de ello, en el artículo 48° que establece un cuadro de multas especificado y detallado el cual se aplica al sancionar según el número de trabajadores afectados, tipo de empresa y gravedad de la falta; sin embargo la observación principal a esto último es que estos criterios regulados en el artículo 38° están claramente señalados en la ley solo para infracciones en materia de relaciones laborales, SST y seguridad social más no hace mención a las infracciones a la labor inspectiva y a pesar de ello se aplican en la realidad en este tipo de infracciones al momento de sancionar.

Con lo expuesto podemos notar que se vulnera notablemente el principio de legalidad.

Si procedemos a realizar un análisis más profundo aún tendríamos lo siguiente:

Escenarios del Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad:

Con respecto al principio de razonabilidad antes citado establecido en el numeral 2 del Artículo 248 del TUO de la ley 27444 la doctrina ha considerado hacer una diferenciación con el de proporcionalidad por un tema de estrategias en la resolución de casos (Moron Urbina, 2019); sin embargo, es posible hablar de una similitud de ambos según sentencias del TC (Casación Nº 17713-2018 La Libertad) de esta manera se establece que una decisión sancionatoria en el contexto de conflicto de principios si no está en concordancia con el principio de proporcionalidad no resulta razonable.

Así también, según Moron Urbina (2019), el TC ha señalado el llamado Test de Razonabilidad el cual responde a tres exigencias:

1. Elegir la norma adecuada para aplicar al caso en concreto, considerando que la ley que se aplique se encuentre en concordancia con el ordenamiento jurídico.
2. Comprensión objetiva y razonable de los hechos.
3. Una vez que se haya establecido la medida sancionatoria en función a la ley y los hechos se necesita que la misma sea idónea y de menor afectación a los derechos de los involucrados.

Este test tiene el objetivo de establecer límites al exceso de punición y la reducción de la discrecionalidad de la Administración Pública.

Con respecto al caso en concreto, al hacer el análisis sobre la primera exigencia se tendría por comprendido que no se cumple con esta según lo explicado en lo referente al principio de legalidad. En consecuencia, no habría razonabilidad en multar basándose en un reglamento más en casos en que se ha procedido a acreditar el cumplimiento de la normativa sociolaboral ya sea que el cumplimiento se haya dado antes o después del inicio del PAS. Lo relevante debería ser que se

habría cumplido el objetivo de las actuaciones inspectivas antes ya expuesto que es verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral; sin embargo, SUNAFIL señala una independencia entre las infracciones a labor inspectiva e infracciones en materia sociolaboral.

En consecuencia, basándonos en la autonomía de estas infracciones a continuación se analizará el principio de proporcionalidad.

Proporcionalidad

Grández Castro (2021) plantea que a nivel dogmático, Robert Alexy ha establecido una estructura de tres niveles para aplicar el llamado Test de Proporcionalidad:

- El Primer nivel es el referido al **subprincipio de idoneidad**: el que señala que una medida será idónea siempre que su aplicación en la práctica resulte ventajoso para el principio o derecho que se quiera promover. En el caso en concreto se podría señalar que una multa puede ser una medida idónea para coercionar al administrado para cumplir con el deber de colaboración el cual conlleva a su vez a acreditar el cumplimiento a la normativa sociolaboral.

- El segundo nivel es el referido al **subprincipio de necesidad:** en el que se analiza si existe otro medio o medida con el que se pueda lograr el mismo objetivo. En nuestro caso, existen otras medidas que nos permiten coercionar en cumplir con el deber de colaboración el cual implica acreditar el cumplimiento a la normativa sociolaboral. Estas medidas son el plan de formalización que antes estuvo regulado en el reglamento o un cierre temporal de la empresa que es lo regulado actualmente. La aplicación de estas medidas dependerá de la gravedad del caso.
  Con respecto al plan de formalización está referido a establecerse una serie de conductas o comportamientos que deberá cumplir el sujeto inspeccionado para eximirse de la multa y continúe una línea de conducta que lo dirija al cumplimiento de la normativa sociolaboral.

  Sobre el cierre temporal,este sería una forma de afectación a la empresa que la orillaría a cumplir con la normativa sociolaboral y es importante resaltar que se encuentra establecido no solo en el reglamento (numeral 48.3) sino en la

LGIT en los artículos 39° y 39-A. Sobre el artículo 39° cabe agregar que se estipula al cierre temporal como una forma de sanción por infracción a la labor inspectiva en investigaciones en materia de SST. En consecuencia, si bien este tipo de sanción está vinculada más a las infracciones en materia de SST también puede ser tomado como opción para sancionar por infracciones a la labor inspectiva en otros ámbitos como el de la normativa sociolaboral. Sobre el cierre temporal se puede agregar que existe debate doctrinal respecto a si es una sanción principal o accesoria por lo que nada impide que sea considerada como una alternativa de sanción en infracciones a labor inspectiva muy grave más cuando no hay claridad en su aplicación según lo regulado en el artículo 22 del RLGIT el cual presenta contradicción con el acápite 48.1-C del mismo cuerpo normativo. (Cavalié Cabrera, 2020)

- El tercero es el referido al **subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación**: En este caso se rige por la ley de la ponderación que señala que cuanto mayor sea la restricción de un principio deberá haber mayor satisfacción para el otro. No tendría sentido aplicar al caso en concreto pues con en el segundo nivel se puede concluir que las multas impuestas por infracciones a la labor inspectiva resultan inconstitucionales por vulnerar el principio de proporcionalidad.

3.4.4. Otras Perspectivas que respaldan lo analizado

Meza Ostos (2017) expone que el incumplimiento a las medidas inspectivas de requerimientos o requerimientos finales no son infracciones a la labor inspectiva puesto que esa conducta no está expresamente establecida en la LGIT en su artículo 36° considerándolo entonces un exceso del reglamento al mandato legal.

Además, considera que el derecho a la defensa se encuentra vulnerado desde las actuaciones inspectivas pues es desde el incumplimiento del requerimiento final de esa etapa que el sujeto inspeccionado ya se encuentra con una multa altísima por no acatar lo solicitado por el inspector en cuanto a alguna infracción con el que el sujeto inspeccionado no se encuentre de acuerdo.

En ese sentido la autora plantea que las actuaciones de investigación se desarrollen por parte del inspector de trabajo sin ningún tipo de apercibimiento de multa y una vez terminada las mismas de detectar infracciones proceder a emitir la medida inspectiva de requerimiento correspondiente con el objetivo de que se realice la subsanación respectiva y de no estar de acuerdo el sujeto inspeccionado con lo ordenado por esa medida tiene toda la libertad de no cumplir con lo solicitado y solo ejercer su derecho de defensa una vez iniciado el procedimiento sancionador después de previamente haberse emitido el acta de infracción y haber sido elevada esta a la instancia superior.

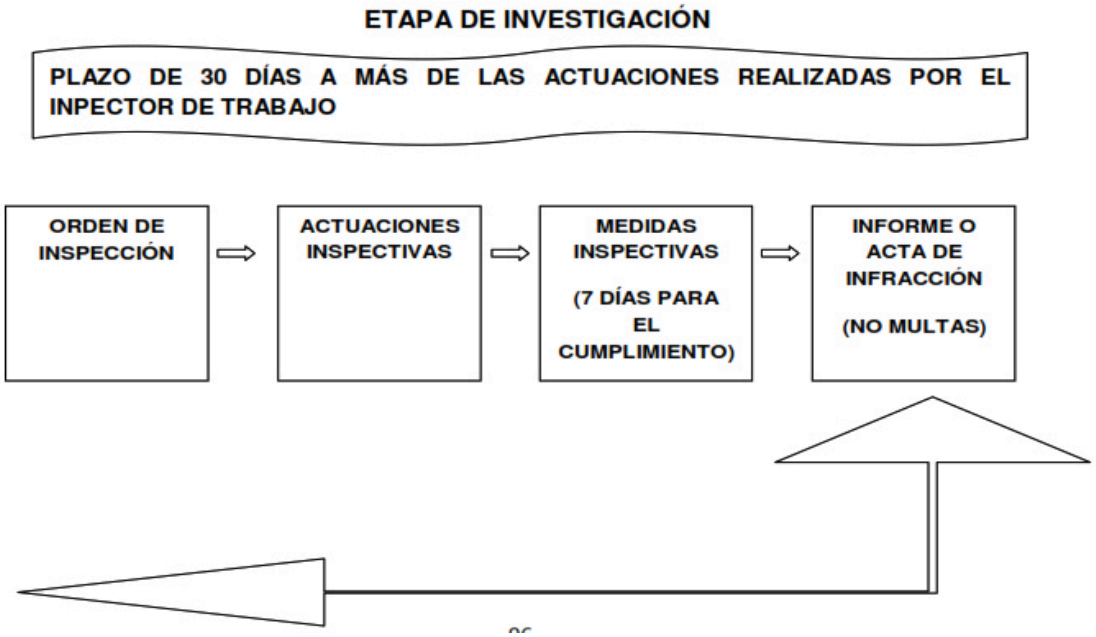

Figura 2 “Propuesta sobre el Procedimiento de Fiscalización” - Fuente: Meza Ostos (2017)

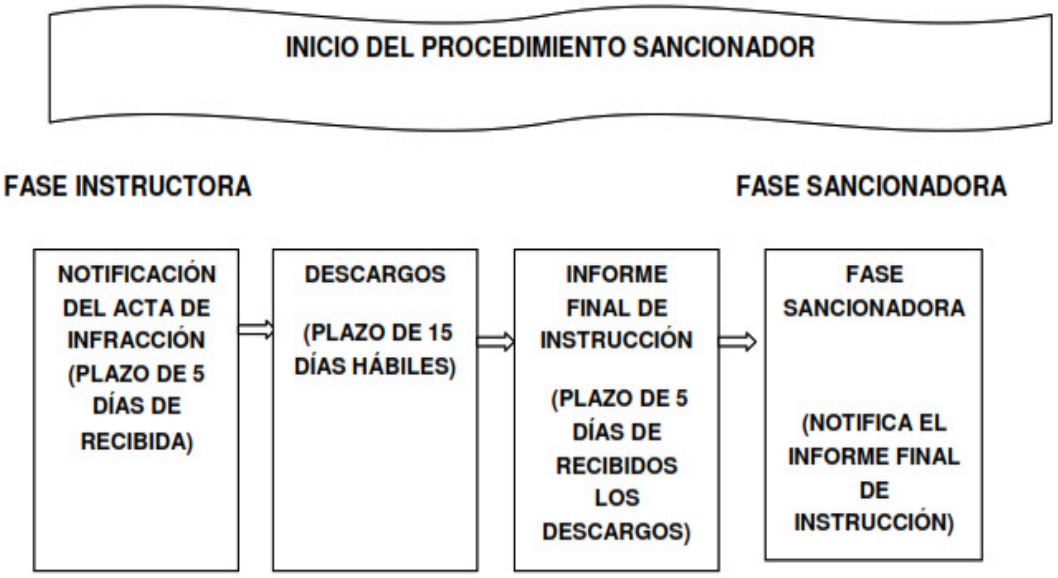

Figura 3 "Propuesta sobre el Procedimiento de Sanción" - Fuente: Meza Ostos (2017)

De esta manera se puede observar una propuesta de solución a la problemática existente alrededor de cierto tipo de infracción a la labor inspectiva, en específico, a la de incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento puesto que no ha pasado desapercibido el hecho de que las sanciones impuestas por este tipo de infracciones resultan irrazonables. Cabe agregar que al respecto existen resoluciones diferenciadas que generan duda sobre la supuesta insubsanabilidad de estas puesto que en ciertos casos no se logra liberar al sujeto inspeccionado de estas infracciones pero en otros sí como en el caso en concreto que es objeto del presente TSP, en la que se logró declararse no ha lugar multar por esa infracción en concordancia con artículo 17° numeral 17.3) del reglamento de la LGIT, precepto legal concordante con lo señalado en el literal f del artículo 257° del TUO de la LPAG y también según Resolución N° 116-2021-SUNAFIL/TFL - Primera Sala, Fundamento 6.10. Tales normativas permiten eximir de responsabilidad por haber subsanado las infracciones antes de la notificación de la imputación de cargos. En conclusión, existe la posibilidad de liberarse de infracciones a labor inspectiva a pesar de su carácter de insubsanabilidad, entonces por qué no considerar que cualquier tipo de estas infracciones puede ser pasible de sanción, pero dependiendo de los documentos presentados con los que se permita demostrar el cumplimiento de la normativa sociolaboral más cuando hay casos en que la valoración de cierta

documentación parcial es tomada en cuenta y en otros simplemente son valorados como inexistentes señalándose entonces incumplimientos íntegros que realmente no se ajusta con la realidad y terminan por generar multas referidas a “negativa de entrega de información”. Así entonces resulta importante que exista la posibilidad de absolver de sanciones pecuniarias a cualquier tipo de infracción a la labor inspectiva puesto que el objetivo de SUNAFIL no es multar sino velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST y ello es lo que debería primar en todo el procedimiento de fiscalización y sanción.

Por otro lado Sanchez Acurio (2020) señala que las multas impuestas a las empresas se realizan sin tener en consideración el estado económico y financiero de las mismas por lo que las sanciones serían aplicadas vulnerando el principio de razonabilidad y proporcionalidad; y en consecuencia, devendrían en inconstitucionales afectándose el derecho a la libre empresa, de esta manera los empleadores se encontrarían en desventaja en el procedimiento sancionador y ello debido a que SUNAFIL prioriza la protección de los derechos laborales de los trabajadores. Además, agrega que la imposición de las multas al final no genera la seguridad de que habrá cumplimiento sobre los beneficios laborales de los trabajadores pues finalmente estas multas serían un ingreso para la entidad y no resultaría un beneficio para los trabajadores.

Cabe agregar que la postura de esta autora se centra en el análisis de las multas de manera general en el procedimiento sancionador.

Así, se puede visualizar que las multas altísimas son punto debatible en las sanciones impuestas por SUNAFIL debido a su falta de razonabilidad y proporcionalidad, y ello se puede notar más en los casos de las infracciones en análisis en este TSP en las que no se puede hacer más por eximirse o reducirlas a pesar de que presentes la documentación en la que se demuestre que se ha cumplido con la normativa sociolaboral o se ha procedido a subsanar lo referente a ella y de esta manera se generan multas íntegras mientras que el trabajador no recibe ningún tipo de beneficio de estas realmente.

Por último, Díaz Rojas (2023) plantea que la insubsanabilidad de las infracciones a la labor inspectiva referida a la negativa a facilitar información en una actuación

inspectiva de SUNAFIL afecta el derecho al debido procedimiento administrativo lo que se evidencia en la inobservancia del derecho a la defensa, el incumplimiento del derecho a ofrecer y a producir pruebas, la vulneración del derecho a obtener una decisión motivada y la infracción al principio de tipicidad.

- Inobservancia del derecho de defensa: Ello pues solo hay un ejercicio formal al derecho de defensa y no un real ejercicio en el que se valore lo argumentado y se considere al momento de tomar una decisión que implica una multa.
- Incumplimiento del derecho a ofrecer y a producir pruebas: Esto ya que no existe un ejercicio real de este derecho al solo permitir ofrecer los medios probatorios más no admitirlos, actuarlos y valorarlos impidiendo decisiones más adecuadas y motivadas.
- Vulneración del derecho a obtener una decisión motivada: Debido a que las diferentes resoluciones que resuelven sobre infracciones referidas a negativa en la entrega de información no brindan razones mínimas o suficientes para calificar como insubsanables estas infracciones. Además de ello, no hay pronunciamiento alguno ni a favor ni en contra sobre los argumentos esgrimidos en los recursos interpuestos que buscan algún tipo de beneficio sobre esta infracción.
- Infracción al principio de tipicidad: Debido a que la característica de insubsanabilidad de este tipo de infracción no se encuentra establecida ni en la LGIT ni en el RLGIT y solo existe una aplicación extensiva del artículo 49° del RLGIT.

Como bien se puede observar este autor trae a colación la característica de subsanabilidad que antes ya se ha expuesto en el presente trabajo. Si bien se enfoca en lo referente a los descargos o pruebas del por qué cierta documentación no se logró enviar en su determinado momento; también es cierto que el debido procedimiento administrativo y los derechos que la conforman pueden verse vulnerados en el sentido en que se te niega la posibilidad de presentar descargos (como parte de tu derecho a la defensa) adjuntando las pruebas necesarias que demuestran el cumplimiento a la normativa sociolaboral y; además, se pronuncian señalando que no podrán ser revisadas ni valoradas en ninguna instancia

alegándose que no es admisible una presentación posterior de documentos por tratarse de una infracción insubsanable establecida en la Resolución Directoral N° 29-2009-MTPE/2/11.4 lo que implica no poder subsanar cualquier infracción debido a la imposibilidad de “retroceder en el tiempo” para cumplir con lo solicitado aún cuando no se encuentra expresamente regulado en la LGIT ni en el RLGIT.

Como bien ya se ha expuesto en el presente TSP la característica de que “no es posible remediar el perjuicio producido” puede referirse también a infracciones consideradas subsanables puesto que el daño puede persistir incluso en esos casos. En consecuencia, no hay claridad sobre lo que implica la subsanabilidad por ello la urgencia de disipar las dudas en torno a ese término pues sería beneficioso, en específico, para las infracciones a la labor inspectiva,esto es,tendrían un alcance de subsanabilidad ya que el no cumplir con adjuntar documentación requerida en determinado momento por el inspector de trabajo podría ser modificado por un resarcimiento posterior ofreciendo en cuanto sea posible los documentos solicitados para verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral.

3.5. Resultados

Con respecto a lo analizado claramente se ha podido obtener resultados contundentes que se vinculan con el hecho de que la falta de razonabilidad en la potestad sancionadora de la SUNAFIL respecto de las infracciones a la labor inspectiva se fundamenta principalmente en que al sancionar por estas infracciones se produce vulneraciones al principio de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. Lo primero puesto que se procede a multar en base al RGIT y no a la LGIT debido a que la tipificación de todas las conductas que contienen las infracciones a detalle y no como precisión se encuentran en el Reglamento, siendo que en la Ley solo hay una descripción somera de la llamada infracción a la labor inspectiva. Respecto a lo segundo, se entiende que sería poco razonable y por ende vulnera el principio de razonabilidad multar si cumples con acreditar el cumplimiento de la normativa sociolaboral (valga la redundancia) ya sea que el cumplimiento se haya dado antes o después del inicio del PAS pues lo importante es cumplir con el objetivo de las actuaciones inspectivas el cual es verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral. Sin embargo, debido a que SUNAFIL señala una independencia entre las infracciones a labor inspectiva e infracciones en materia sociolaboral existe la

necesidad de evaluar la constitucionalidad de la sanción de multa a través del test de proporcionalidad y resulta que en el segundo nivel se puede concluir que las multas impuestas por infracciones a la labor inspectiva resultan inconstitucionales por vulnerar el principio de proporcionalidad al haber otros medios o medidas con el que se puede lograr el objetivo de coercionar a cumplir con el deber de colaboración y, en consecuencia, con la normativa sociolaboral como son el plan de formalización que antes estuvo regulado en el reglamento o un cierre temporal de la empresa que es lo regulado actualmente.

Lo analizado ha encontrado respaldo en las diferentes perspectivas que se han expuesto en el presente TSP con el objetivo de visibilizar que las infracciones a la labor inspectiva siempre pueden tener otras opciones de procedimiento a seguir como el planteado por la autora Petit Yolanda Meza Ostos en su tesis. Así también, considerar que las multas altísimas impuestas afectan al patrimonio del sujeto inspeccionado al no tomar en cuenta estado financiero alguno y que no encuentra ningún beneficio para el trabajador como lo plantea Ruth Sanchez Acurio. Por último, comprender que el derecho al debido procedimiento administrativo también puede ser afectado por el carácter “insubsanable” establecido para las infracciones a la labor inspectiva por negarse a brindar información como el señalado por el autor Leonardo Franco Díaz Rojas en su tesis.

IV. Conclusiones

1. El Perú ha ratificado junto con 147 países el Convenio OIT 81 el cual es considerado como fuente normativa internacional para la regulación en el Perú en materia de inspección en el trabajo sin establecer necesariamente un modelo específico pero sí la importancia de la orientación a las empresas y a los trabajadores respecto al cumplimiento de normativa sociolaboral y el deber de informar a la OIT respecto a los avances logrados en este aspecto.

2. Como función principal de la inspección podemos señalar que es el de fiscalizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral utilizando los medios necesarios con el propósito de proteger a los trabajadores.

3. La SUNAFIL es la entidad encargada de fiscalizar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud el trabajo; así también, crea normas y procedimientos para cumplir con las políticas públicas establecidas para el SIT con el apoyo de las entidades del Estado.

4. Una infracción en materia de fiscalización laboral es el incumplimiento de normas legales y convenios en materia laboral y de SST pasible de multa pecuniaria así como las referidas a las acciones u omisiones para impedir, retrasar o dificultar el ejercicio de la labor de la inspección. Entre los tipos de infracciones tenemos las que son en materia de relaciones laborales, de SST, seguridad social y a la labor inspectiva. Además, se puede catalogar según la gravedad en leve, grave y muy grave. Por último, también es posible hacer una clasificación según su carácter subsanable.

5. Resulta necesaria una mayor claridad sobre la determinación de lo “subsanable” de una infracción puesto que resultaría beneficioso, en específico, para las infracciones a la labor inspectiva debido a que podrían tener un alcance de subsanabilidad y así el no cumplir con adjuntar documentación requerida en determinado momento por el inspector de trabajo podría ser pasible de un resarcimiento posterior

ofreciendo en cuanto sea posible la documentación solicitada para verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral siendo esto el objetivo de las actuaciones inspectivas.

6. El procedimiento de fiscalización y sanción que realiza SUNAFIL es, en términos prácticos, a través de cartas o de los llamados requerimientos de información (siendo que existen otras formas pero para el presente trabajo no se ahondará en ellos). En el primer caso, de remitir la información cumpliendo con la normativa sociolaboral se procederá al archivo de la denuncia, de no ser así se aperturará orden de inspección y se iniciarán las actuaciones de investigación. Todo ello estará expresamente señalado en un documento denominado “Informe de Resultados”. En el segundo caso, los requerimientos pueden ser las veces necesarias hasta emitirse una medida inspectiva de requerimiento con el fin de subsanar cualquier infracción detectada. De haber cumplido con la normativa sociolaboral se emitirá un “Informe Final de Actuación Inspectiva” en la que se cierre la orden de inspección, de lo contrario, se expedirá Acta de Infracción que será anexada a la Imputación de Cargos y serán notificados para los correspondientes descargos. Acto seguido, con los descargos presentados o no se emite Informe Final de Instrucción y este es notificado al sujeto inspeccionado con el mismo objetivo. Finalmente, con lo que haya argumentado el administrado se procede a emitir Resolución de Subintendencia y con la interposición de recurso de apelación o reconsideración se emite Resolución de intendencia a la cual de ser posible se interpone Recurso de Revisión que será resuelto por el TFL.

7. La causa inmediata de la falta de razonabilidad en la potestad sancionadora de la SUNAFIL respecto de las infracciones a la labor inspectiva es la interpretación mecánica y arbitraria de la normativa de fiscalización. Se debe realizar un análisis concienzudo y no a “raja tabla” de las normas, interpretar correctamente la regulación que se aplica para sancionar y de esta manera lograr actuar en pro de lo que

es justo, así, nos alejamos de lo mecánico y de lo arbitrario que es contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.

8. La excesiva discrecionalidad por parte de SUNAFIL al momento de sancionar por infracciones a la labor inspectiva es la causa mediata de la falta de razonabilidad en la potestad sancionadora de la SUNAFIL. Las autoridades competentes de un PAS, iniciado a razón de una fiscalización laboral, suelen realizar sus propias interpretaciones dependiendo del caso en concreto pero ello conlleva muchas veces a obtener decisiones completamente diferentes para casos similares.

9. El efecto inmediato en la problemática señalada es la vulneración al principio de legalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad y como efecto mediato tenemos la falta de unanimidad pues se genera que en las diferentes defensas de los administrados se alegue que otras subtendencias o intendencias han decidido de una forma diferente y todo se rige por lo más conveniente al sujeto inspeccionado y no hay seguridad sobre cómo debió ser resuelto.

10. La falta de razonabilidad que existe cuando SUNAFIL ejerce su potestad sancionadora por infracciones vinculadas a no cooperar con el trabajo del inspector se fundamenta principalmente en que al sancionar por estas infracciones se produce vulneraciones al principio de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. Lo analizado ha encontrado respaldo en las diferentes perspectivas que se han expuesto en el presente TSP con el objetivo de visibilizar que las infracciones a la labor inspectiva siempre pueden tener otras opciones de procedimiento a seguir; las multas altísimas impuestas afectan al patrimonio del sujeto inspeccionado al no considerar estado financiero alguno; y que el derecho al debido procedimiento administrativo también puede ser afectado por el carácter “insubsanable” establecido para las infracciones en análisis.

V. Recomendaciones

Teniendo en cuenta lo antes expuesto recomiendo:

- La reforma en la imposición de multas por infracciones a la labor inspectiva: Se está imponiendo multas en base a un reglamento y en casos en el que se haya cumplido la finalidad de las actuaciones inspectivas por lo que no resultaría razonable la imposición de una multa. Como bien se ha analizado existe una gama de infracciones tipificadas en el RLGIT; sin embargo, lo regulado en la Ley es muy reducido y no contiene la variedad de esas infracciones que se invocan al momento de multar, siendo que el Reglamento solo debería brindar precisiones de lo establecido en la Ley y no excederse en lo regulado en este último creando conductas. Además de ello, SUNAFIL al imponer sanciones, en específico por infracciones reguladas en los artículos 45.2, 46.3 y 46.7 del RLGIT, no considera un hecho muy importante en ciertos casos como es el de haber cumplido con el objetivo de las actuaciones inspectivas al haberse procedido a acreditar el cumplimiento de la normativa sociolaboral ya sea que el cumplimiento se haya dado antes o después del inicio del PAS. No debería ser desechada la posibilidad de evaluar la documentación entregada posteriormente que acredita el cumplimiento de lo denunciado por el trabajador pues permitir la posibilidad de subsanar la presentación de cualquier prueba resulta beneficioso tanto para el sujeto inspeccionado como para el trabajador que obtiene el beneficio adeudado o simplemente la aclaración de que realmente no se le adeudaba ningún beneficio sociolaboral. El argumento de que “no se puede retroceder en el tiempo para cumplir con lo solicitado” y por ello el carácter de insubsanable de la infracción a la labor inspectiva, no resulta razonable si lo que se quiere es cotejar el cumplimiento de beneficios laborales a favor del trabajador. Nada obsta a que la documentación presentada posteriormente sea valorada y considerada al momento de sancionar.

- Establecer otras medidas sancionadoras por infracciones a la labor inspectiva: Las multas no deberían afectar de manera desproporcional al patrimonio del sujeto inspeccionado. De considerar lo que señala SUNAFIL sobre la independencia de las infracciones a la labor inspectiva y las infracciones en materia sociolaboral se debería evaluar la posibilidad de que existan otras formas de sanción por infracción a la labor inspectiva como antes se ha analizado. El plan de formalización antes regulado en el reglamento podría ser una opción para los casos de infracciones a la labor inspectiva graves en las que se generaría menor afectación al sujeto inspeccionado y se lograría que se someta a una serie de conductas que impliquen cumplir con la normativa sociolaboral a cambio de eximirse de alguna multa tales como plazos para el cumplimiento de las normas sociolaborales, capacitaciones, asesorías,etc. El cierre temporal del centro de trabajo, por su parte, sería para sancionar por infracciones a la labor inspectiva muy graves y ello con el objetivo de presionar al cumplimiento de normativa sociolaboral con mayor efectividad, de esta manera habría una menor afectación al patrimonio del sujeto inspeccionado según los días de cierre y el empleador no tendría más que cumplir con lo adeudado siendo beneficioso para el trabajador y, por lo tanto, no serían solo multas altísimas que no contribuyen en lo denunciado por el trabajador y tampoco se tendría que volver a iniciar las investigaciones (mucho tiempo después por la carga de denuncias) para requerir nuevamente documentación generando pérdida de tiempo para el inspector de trabajo y el trabajador quien no obtendría el beneficio sociolaboral denunciado y más bien el sujeto inspeccionado tendría la posibilidad de fraccionar la multa impuesta la cual es a favor de SUNAFIL, perdiéndose el objetivo de este que es velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral.

VI. Bibliografía

1. Casación Nº 17713-2018 La Libertad. (2018) Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú (Beltrán Canessa, P.O.) https://iuslatin.pe/wp-content/uploads/2023/09/Casacion-17713-2018-La-Libertad.pdf

2. Cavalie Cabrera, P. (2020) Reflexiones Sobre Los Criterios De Agravamiento De La Sanción Inspectiva Laboral A La Luz De Los Principios Del Derecho Administrativo Sancionador [Tesis de Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica del Perú] Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/19669/CAVALIE_CABRERA_PAUL_CARLOS_ELIAS%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

3. Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. (2006, 29 de Octubre) Gobierno Central del Perú. https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H930717

4. Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS. Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. (2019, 25 de Enero). Gobierno Central del Perú. https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1226958

5. Díaz Rojas, L. (2023). Fundamentos jurídicos que sustentan que, considerar insubsanable la infracción de negativa a facilitar información en una actuación inspectiva de SUNAFIL, afectan el debido procedimiento. [Tesis de Título de Abogado, Universidad Nacional de Cajamarca] Repositorio Digital Universidad Nacional de Cajamarca. https://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/20.500.14074/5580/TESIS_LEONARDO%20FRANCO%20D%C3%8DAZ%20ROJAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

6. EXP. N° 408-97-AA/TC. (1998, 6 de noviembre) Tribunal Constitucional del Perú. (Acosta Sanchez) https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1999/00408-1997-AA.html

7. Grández Castro, P. (2021). El Principio de Proporcionalidad en la jurisprudencia del TC peruano. LPDERECHO. 337-376 https://content.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/06/Grandez-Castro-El-principio-de-proporcionalidad-en-el-TC-peruano.pdf

8. Guillen Aparicio, P. (2019) Metodología De La Investigación. Coordinación Académica de Posgrado. Universidad San Martin de Porres. https://www.usmp.edu.pe/iced/carpeta-2019-1/pdfs/materiales/mediu/1/metodologia-investigacion.pdf

9. Illa Pantigoso, M., Garcia Manrique, A., Mercado Villarán, E., Poicón Flores, M., Ramirez Covarrubias, V., Sarmiento Mansilla, C., Valdiviezo Puescas, R. y Valderrama Valderrama, L. (2023) Criterios del Tribunal de Fiscalización Laboral Análisis de las resoluciones más relevantes. Gaceta Jurídica S.A.

10. Informe N° 013-2018-SUNAFIL/INII (2018, 18 de enero). Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva (Rubén Teofilo, C.P.)

11. Ley N° 28806. Ley General de Inspección del Trabajo. (2006, 22 de Julio). Congreso de la República de Perú. https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H921718

12. Meza Ostos, P. (2017) El Derecho a la defensa como garantía en las actuaciones de la inspección del trabajo en el Perú. [Tesis para optar el Grado Académico de Maestría en Derecho del Trabajo, Universidad San Martin de Porres]. Repositorio Institucional de la Universidad San Martín de Porres. https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/3300/meza_opy.pdf?sequence=3&isAllowed=y

13. Morón Urbina, J.C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Tomo II). Gaceta Jurídica S.A.

14. RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 003-2024-SUNAFIL/TFL (2024, 2 de abril) Tribunal De Fiscalización Laboral Sala Plena. (Orsini Wisotzki) https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6235492/5489738-ju20240423.pdf?v=1717690865

15. Sanchez Acurio, R. (2020). El impacto de la inaplicabilidad del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL, frente al derecho a la libre empresa. [Tesis de Título de Abogado, Universidad Andina Del Cusco] Repositorio Digital Universidad Andina del Cusco https://repositorio.uandina.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12557/4631/Ruth_Tesis_bachiller_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

16. Vargas Raschio, T., Quispe Meza, V. y Valdivia Alejos, F. (2022). Manual de Fiscalización Laboral. Gaceta Jurídica S.A.