

**UNIVERSIDAD NACIONAL JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ CARRIÓN  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**



**TESIS**

**EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD POR PARTE DEL  
EMPLEADOR COMO CAUSAL ATENUANTE DE SANCIÓN EN EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL  
SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO (Huacho, 2017-2018)**

PRESENTADO POR:

**Bach. ERIK ROBINSON DAVID ARELLANO ROJAS**

PARA OPTAR EL TÍTULO DE:

**ABOGADO**

ASESOR:

**Dr. JUAN MIGUEL JUÁREZ MARTÍNEZ**

HUACHO – PERÚ

2019

TÍTULO

**EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD POR PARTE DEL  
EMPLEADOR COMO CAUSAL ATENUANTE DE SANCIÓN EN EL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL  
SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO (Huacho, 2017-2018)**

Elaborado por:

**Bach. ERIK ROBINSON DAVID ARELLANO ROJAS**



"UNIVERSIDAD NACIONAL JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ  
CARRIÓN"

**ASESOR DE TESIS**



**DR. JUAN MIGUEL JUÁREZ MARTÍNEZ**  
**ASESOR**



"UNIVERSIDAD NACIONAL JOSÉ FAUSTINO SÁNCHEZ  
CARRIÓN"

## **JURADO EVALUADOR DE TESIS**



*[Signature]*  
**MTRO. JAIME ANDRÉS RODRIGUEZ CARRANZA**  
**PRESIDENTE**



*[Signature]*  
**MTRO. NICANOR DARIO ARANDA BAZALAR**  
**SECRETARIO**



*[Signature]*  
**MTRO. MIGUEL HERNAN YENGLER RUIZ**  
**VOCAL**

Dedicado a mi pequeño Leónidas Aleksei, quien motiva cada uno de mis pasos en este mundo y a mi querida Solmayra por la paciencia y comprensión de mis esfuerzos.

## ÍNDICE

<b>Portada</b>	i
<b>Título</b>	ii
<b>Asesor de tesis</b>	iii
<b>Jurado evaluador de tesis</b>	iv
<b>Dedicatoria</b>	v
<b>Índice</b>	vi
<b>Resumen</b>	xiv
<b>Abstract</b>	xv
<b>Introducción</b>	xvi
<b>CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	1
<b>1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA</b>	1
<b>1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA</b>	4
1.2.1. Problema general	4
<b>1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	4
1.3.1. Objetivo general	4
1.3.2. Objetivos específicos	5
<b>1.4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	5
<b>1.5. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO</b>	7
<b>1.6. VIABILIDAD DEL ESTUDIO</b>	7
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO</b>	8
<b>2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN</b>	8
<b>2.2. BASES TEÓRICAS</b>	10
<b>SUB CAPÍTULO I: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR</b>	10
1. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	10
2. POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	11
2.1. Concepto	11
2.2. Naturaleza de su regulación en el ordenamiento jurídico nacional: los criterios de singularidad y coherencia	13

2.3. Principios	15
2.3.1. Principio de legalidad	16
2.3.2. Principio del debido procedimiento	16
2.3.3. Principio de razonabilidad	17
2.3.4. Principio de tipicidad	18
2.3.5. Principio de irretroactividad	19
2.3.6. Principio de concurso de infracciones	19
2.3.7. Principio de continuación de infracciones	19
2.3.8. Principio de causalidad	20
2.3.9. Principio de presunción de licitud	20
2.3.10. Principio de culpabilidad	20
2.3.11. Principio non bis in ídem	22
<b>3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR</b>	<b>23</b>
3.1. Concepto	23
3.2. Caracteres	23
3.2.1. Diferenciar en su estructura la autoridad instructora y la autoridad sancionadora	24
3.2.2. Vinculación respecto de los hechos probados por las resoluciones judiciales firmes	24
3.2.3. Notificación de cargos	24
3.2.4. Plazo razonable para formular alegaciones	25
3.3. Trámite del procedimiento	25
3.3.1. Actuaciones previas	25
3.3.2. Iniciación e instrucción del procedimiento	25
3.4. Determinación de la responsabilidad administrativa	26
3.4.1. Responsabilidad administrativa subjetiva	26
3.4.2. Responsabilidad administrativa objetiva	27
3.5. Eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa	27
3.5.1. Eximentes de responsabilidad	28
3.5.2. Atenuantes de responsabilidad	30
<b>SUB CAPÍTULO II: FISCALIZACIÓN LABORAL</b>	<b>31</b>
1. INSPECCIÓN DE TRABAJO	31
2. SISTEMA INSPECTIVO DE TRABAJO	32

2.1. Definición	32
2.2. Marco normativo	32
2.2.1. Normativa supranacional	33
2.2.2. Raigambre constitucional	33
2.2.3. Normativa con rango de ley	34
2.2.4. Reglamentos y modificatorias	36
2.2.5. Directivas, protocolos y criterios	36
2.3. Caracteres del Sistema de Inspección de Trabajo	39
2.4. Funciones del Sistema de Inspección de Trabajo	39
2.4.1. Actuaciones inspectivas de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas	41
2.4.2. Orientación y asistencia técnica	41
3. LAS ACTUACIONES INSPECTIVAS	41
3.1. Origen de las actuaciones inspectivas	42
3.2. Modalidades de las actuaciones inspectivas	43
3.2.1. Comprobación de datos	43
3.2.2. Visita al centro de trabajo	43
3.2.3. Comparecencia	43
3.3. Medidas inspectivas	44
3.3.1. La medida de recomendación y asesoramiento técnico	44
3.3.2. La medida de requerimiento	44
3.3.3. La medida de advertencia	45
3.3.4. La medida de paralización o prohibición de labores	45
3.4. Finalización de las actuaciones inspectivas	46
3.4.1. Informe de actuaciones inspectivas	46
3.4.2. Acta de Infracción	46
4. POTESTAD SANCIONADORA DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO	47
4.1. Procedimiento administrativo sancionador	47
4.2. Principios del procedimiento	47
4.2.1. Observancia del debido proceso	47
4.2.1. Economía y celeridad procesal	47
4.2.2. Pluralidad de instancia	48
4.3. Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador	48

4.4. Responsabilidad administrativa	50
4.4.1. Naturaleza	50
4.4.2. Eximentes de responsabilidad	50
4.4.3. Responsabilidades empresariales	51
4.5. Régimen de infracciones	52
4.5.1. La infracción administrativa laboral	52
4.5.2. Clasificación de las infracciones administrativas laborales	53
4.5.3. Criterios para la determinación de gravedad de las infracciones	54
4.5.4. Infracciones insubsanables	55
4.6. Régimen de sanciones	56
4.6.1. Régimen ordinario de multas	56
4.6.2. Reducción de multas	58
4.6.3. Reincidencia y Reiterancia	59
4.7. Medios impugnatorios	59
4.7.1. Recurso de reconsideración	59
4.7.2. Recurso de apelación	60
4.7.3. Recurso de revisión	60
<b>2.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES</b>	60
<b>2.4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS</b>	62
2.4.1. Hipótesis General	62
<b>CAPÍTULO III: METODOLOGÍA</b>	63
<b>3.1. DISEÑO METODOLÓGICO</b>	63
3.1.1. Tipo	63
3.1.2. Enfoque	63
<b>3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA</b>	63
3.2.1. Población	63
3.2.2. Muestra	64
<b>3.3. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES</b>	65
<b>3.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS</b>	66
3.4.1. Técnicas a emplear	66
3.4.2. Descripción de los instrumentos	66
<b>3.5. TÉCNICAS PARA EL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN</b>	67

3.5.1. Recolección de datos	67
3.5.2. Codificación	68
3.5.3. Tabulación	68
3.5.4. Registro de datos	68
3.5.5. Presentación de datos	69
<b>CAPÍTULO IV: RESULTADOS</b>	<b>70</b>
<b>4.1. RESULTADOS DE TRABAJO DE CAMPO</b>	<b>70</b>
4.4.1. Análisis de los resultados	87
<b>CAPÍTULO V: DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>93</b>
<b>5.1. DISCUSIÓN Y CONTRATACIÓN DE HIPÓTESIS</b>	<b>93</b>
5.1.1. Discusión	93
5.1.2. Contratación de hipótesis	95
<b>5.2. CONCLUSIONES</b>	<b>96</b>
<b>5.3. RECOMENDACIONES</b>	<b>97</b>
<b>CAPÍTULO VI: FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	<b>101</b>
<b>6.1. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>101</b>
<b>6.2. FUENTES HEMEROGRÁFICAS</b>	<b>103</b>
<b>6.3. FUENTES ELECTRÓNICAS</b>	<b>103</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>105</b>
ANEXO 1: Matriz de consistencia	105
ANEXO 2: Instrumento de recolección de datos	106

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA N° 1. CONCEPTO DE POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	72
TABLA N° 2. SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO	73
TABLA N° 3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO	74
TABLA N° 4. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD	75
TABLA N° 5. NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SIT	76
TABLA N° 6. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD	77
TABLA N° 7. CRITERIOS DE SINGULARIDAD Y COHERENCIA NORMATIVA	78
TABLA N° 8. REDUCCIÓN DE MULTAS E INFRACCIONES INSUBSANABLES	79
TABLA N° 9. EL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN EL TUO DE LA LPAG	80
TABLA N° 10. EL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD COMO FACTOR REDUCTOR DE MULTA EN EL SIT	81
TABLA N° 11. EXIGENCIA DEL COMPROMISO ADICIONAL PARA ACCEDER AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD	82
TABLA N° 12. MECANISMOS PARA VERIFICAR Y SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DEL COMPROMISO EXIGIDO EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD	83
TABLA N° 13. PLAZO PARA LA SUBSANACIÓN DE INFRACCIONES EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD REGULADO EN EL SIT	84

TABLA N° 14. RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LA REDUCCIÓN DE MULTA POR EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD	85
TABLA N° 15. CONSIDERACIONES DE LA PROPUESTA INVESTIGATIVA	86

## ÍNDICE DE FIGURAS

Gráfico N° 1. CONCEPTO DE POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	72
Gráfico N° 2. SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO	73
Gráfico N° 3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO	74
Gráfico N° 4. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD	75
Gráfico N° 5. NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SIT	76
Gráfico N° 6. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD	77
Gráfico N° 7. CRITERIOS DE SINGULARIDAD Y COHERENCIA NORMATIVA	78
Gráfico N° 8. REDUCCIÓN DE MULTAS E INFRACCIONES INSUBSANABLES	79
Gráfico N° 9. EL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN EL TUO DE LA LPAG	80
Gráfico N° 10. EL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD COMO FACTOR REDUCTOR DE MULTA EN EL SIT	81
Gráfico N° 11. EXIGENCIA DEL COMPROMISO ADICIONAL ARA ACCEDER AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD	82
Gráfico N° 12. MECANISMOS PARA VERIFICAR Y SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DEL COMPROMISO EXIGIDO EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD	83

Gráfico N° 13. PLAZO PARA LA SUBSANACIÓN DE INFRACCIONES EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD REGULADO EN EL SIT	84
Gráfico N° 14. RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LA REDUCCIÓN DE MULTA POR EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD	85
Gráfico N° 15. CONSIDERACIONES DE LA PROPUESTA INVESTIGATIVA	86

## RESUMEN

**Objetivo:** Fundamentar la derogación de la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del Sistema de Inspección de Trabajo sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en función de los principios de proporcionalidad y razonabilidad contemplados en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, logrando de este modo su adecuación a las condiciones mínimas establecidas para dicha causal atenuante. **Métodos:** La población de estudio estuvo constituida por 823 abogados habilitados en el Colegio de Abogados de Huaura, escogiéndose a una muestra de 125, empleando la técnica de la encuesta con la finalidad de verificar los aspectos sustantivos y procesales que implica la actual regulación del reconocimiento de responsabilidad como factor reductor de multa en el procedimiento sancionador laboral. **Resultados:** La mayoría de los encuestados considera que a fin de asegurar un ejercicio idóneo de la potestad sancionadora del Estado en materia laboral, y que no se trasgreda las disposiciones generales del TUO de la LPAG para este tipo de situaciones se requiere la derogación de la norma que regula el compromiso exigido para el reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como causal atenuante de sanción en los procedimientos administrativos sancionadores laborales. **Conclusión:** El reconocimiento de la responsabilidad por parte de los administrados ante la comisión de una infracción administrativa laboral, debe ser regulado como una causal atenuante de responsabilidad sin necesidad de exigirse un compromiso adicional y permitiendo una reducción de la multa hasta el 50% de la sanción según cada caso en concreto; pues de realizar lo contrario implicaría otorgar condiciones menos favorables que las previstas para los administrados en la normativa general para este tipo de situaciones.

**PALABRAS CLAVES:** Potestad sancionadora, singularidad y coherencia normativa, inspección de trabajo, eximentes y atenuantes de sanción, reconocimiento de responsabilidad, razonabilidad y proporcionalidad.

## ABSTRACT

**Objective:** To support the repeal of the rule that regulates the commitment to correct infractions in a period not exceeding one (1) year in addition to the recognition of liability as a factor reducing the fine to eighty percent (80%) of the penalty in the administrative sanctioning procedures of the Labor Inspection System based on the criteria of singularity and normative coherence, as well as in accordance with the principles of proportionality and reasonableness contemplated in the Sole Order Text of Law N ° 27444, Law of Administrative Procedure General, thus achieving its adaptation to the minimum conditions established for said mitigating cause. **Methods:** The study population consisted of 823 lawyers qualified in the Huaura Bar Association, choosing a sample of 125, using the survey technique in order to verify the substantive and procedural aspects involved in the current recognition regulation. of liability as a factor reducing the fine in the labor sanctioning procedure. **Results:** The majority of the respondents consider that in order to ensure an adequate exercise of the sanctioning power of the State in labor matters, and that the general provisions of the TUO of the LPAG are not violated for this type of situations, the repeal of the norm that regulates the commitment demanded for the recognition of the responsibility empowered to the administered ones like causal mitigating of sanction in the administrative sanctions labor procedures. **Conclusion:** The recognition of the responsibility on the part of the administrated before the commission of a labor administrative infraction, must be regulated as a mitigating cause of responsibility without needing to demand an additional commitment and allowing a reduction of the fine up to 50% of the sanction according to each case in particular; otherwise, it would imply granting less favorable conditions than those foreseen for those administered in the general regulations for this type of situation.

**KEY WORDS:** Sanctioning power, singularity and normative coherence, labor inspection, exonerations and mitigating sanctions, recognition of responsibility, reasonableness and proportionality.

## INTRODUCCIÓN

La investigación está encaminada a estudiar el tratamiento normativo que se ha realizado al reconocimiento de responsabilidad que se faculta a los empleadores como factor reductor de multa en el procedimiento administrativo sancionador sociolaboral en el marco de la Ley N° 28806, Ley general de inspección de Trabajo (en adelante “LGIT”), su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante “RLGIT”) y sus diversas modificatorias, así como las directivas y normatividad interna emitida por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante “SUNAFIL”), ente rector del SIT.

Y es que en virtud a la modificatoria realizada por el Decreto Supremo N° 016-2017-TR al artículo 49 de la RLGIT, que regula los factores reductores de multa ante la subsanación de infracciones, se generan situaciones imperiosas de aclarar para el mejor desarrollo y aplicación de la normativa en mención, de modo que es necesario precisar cuál es el tratamiento normativo y procedimental adecuado para la aplicación de las sanciones a imponerse al administrado que, sujeto a un procedimiento administrativo sancionador en materia sociolaboral, reconoce su responsabilidad, lo cual deviene realmente en causal atenuante para la reducción de las sanciones.

Esta regulación del reconocimiento de la responsabilidad al que se suma la exigencia de un compromiso adicional para subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año autoimpuesto por el administrado a cambio de reducirse al 80% la sanción impuesta, genera conflictividad con las condiciones mínimas establecidas para dicha causal atenuante en función a los criterios de singularidad y coherencia normativa establecidos por el artículo 245.2, así como en función a los principios de razonabilidad y proporcionalidad regulados en el numeral 10 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante “TUO de la LPAG”), todo lo cual permite suponer un inadecuado tratamiento de esta institución jurídica y que hacen necesaria una modificación de sus términos.

Por ello la propuesta de esta investigación, es derogar la norma que regula el compromiso exigido para el reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como causal atenuante de sanción en los procedimientos administrativos sancionadores laborales, con la

consiguiente adecuación a las condiciones mínimas establecidas para los administrados por el TUO de la LPAG para este tipo de situaciones.

En cuanto a la estructuración de la presente investigación, el primer capítulo referido al Planteamiento del problema, en donde se abordan temas precisos sobre la descripción de la realidad problemática, la formulación del problema y los objetivos de la investigación, tanto general como específicos, así como la justificación, delimitación y viabilidad de la investigación realizada.

El segundo capítulo de la investigación corresponde al Marco Teórico, estructurado en dos sub capítulos, el primero que aborda el estudio del Derecho Administrativo Sancionador y sus principios más relevantes y el segundo subcapítulo estudia el SIT, las actuaciones inspectivas y la potestad sancionadora, asimismo, se formula la hipótesis y las definiciones conceptuales.

El tercer capítulo lo conforma el aspecto metodológico de la investigación, en donde se aborda el tipo y enfoque de la investigación, la población y la muestra, las técnicas e instrumentos de recolección de datos y las técnicas para el procesamiento de la información análisis.

El capítulo cuarto, comprende la presentación de los resultados generados tras la aplicación de las encuestas a la muestra de Abogados del Distrito Judicial de Huaura, tabulándose dicha información en cuadros y gráficos estadísticos.

El quinto capítulo se encuentra conformado por el análisis y discusión de los resultados sobre los datos obtenidos, en el cual se acredita que la derogación del compromiso exigido para el reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como causal atenuante de sanción en los procedimientos administrativos sancionadores laborales sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, permitirá la adecuación a las condiciones mínimas establecidas para los administrados en el TUO de la LPAG, todo ello con la finalidad de contrastar la hipótesis formulada y de dar sustento a las conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, el sexto capítulo da cuenta de las fuentes de información utilizadas para el desarrollo de la presente investigación.

## CAPITULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

Con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272 desde el 21 de diciembre de 2016, se modificaron diversos aspectos fundamentales que regulaban hasta entonces los procedimientos administrativos en nuestro país, siendo uno de estos la transición del carácter supletorio del procedimiento general frente a otros procedimientos especiales, en tanto primaba la clásica regla que la norma especial prima sobre la norma general; al novel carácter unificador del procedimiento general sobre las normas especial, de manera que ahora *“Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley”*.

La aplicación de estos cambios tampoco ha sido ajeno al ejercicio de la potestad sancionadora, pues con la redacción original del artículo 229.2 de la LPAG se establecía un carácter supletorio de las disposiciones generales sobre aquellas normas especiales que regulaban otros procedimientos sancionadores; mientras que ahora su actual redacción en el artículo 245.2 del TUO de la LPAG, advierte que los procedimientos especiales, además de observar los principios de la potestad sancionadora así como la estructura y garantías del procedimiento sancionador, *“(...) no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados (...)”*.

Asimismo, el artículo 236-A del Decreto Legislativo N° 1272, incorporó una serie de causales eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones, siendo el único caso regulado expresamente como una causal atenuante: *“Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito”*, y cuya principal consecuencia jurídica para los casos donde la sanción aplicable sea una multa: *“(...) esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.”*, generando una especie de beneficio ante la asunción de responsabilidad manifestada expresamente por el propio administrado en el procedimiento sancionador. Esta disposición está regulada actualmente en el artículo 255.2 del TUO de la LPAG.

En base a estos cambios, la Primera Disposición Complementaria Transitoria del mencionado Decreto Legislativo determinó que: *“Las Entidades tendrán un plazo de*

sesenta (60) días, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para adecuar sus procedimientos especiales según lo previsto en el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444”, generando así que los procedimientos administrativos especiales, incluyendo al regulado por el Sistema de Inspección de Trabajo deban adecuarse normativamente a los nuevos parámetros legales antes mencionados.

En este contexto, y sin previa modificación sustancial a la LGIT, se emitió el “Decreto Supremo N° 016-2017-TR que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo a fin de adecuarlo a las modificaciones de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, y a las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS”, entre cuyas principales novedades regula el reconocimiento de la responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, pero no expresamente como atenuante de sanción, sino únicamente como una situación donde se puede aplicar una Reducción de Multa, con la siguiente redacción legislativa en el tercer párrafo del artículo 49 de este Reglamento:

*“(...) Para la aplicación de lo previsto en el numeral 2 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, el reconocimiento de la responsabilidad deberá ir acompañado del compromiso de subsanar las infracciones en un plazo no mayor de un (1) año. En este supuesto, la reducción de multa será al 80% de la originalmente propuesta o impuesta. (...)”*

Sin embargo el principal problema bajo el cual se enfoca la presente investigación, es que la configuración del reconocimiento de la responsabilidad para este procedimiento sancionador especial no se adecúa a los criterios de singularidad y coherencia establecidos en el TUO de la LPAG ni a su principio de razonabilidad para el ejercicio de la potestad sancionadora, por diversas razones que nos permiten suponer un inadecuado tratamiento de esta institución jurídica y que hacen necesaria una modificación de sus términos jurídicos.

Una de estas razones es que los beneficios relacionados a la *Reducción de Multa*, regulados en el artículo 40 de la LGIT y el artículo 49 de su Reglamento, son únicamente aplicables en la medida que la infracción sea subsanable, esto es que solamente podrá

aplicarse la reducción de multa siempre que los efectos de la afectación del derecho, o del incumplimiento de la obligación que haya generado la comisión de una infracción administrativa, puedan ser revertidos; de manera que es imposible aplicar una reducción de multa para aquellas infracciones que sean catalogadas como “insubsanables” como son aquellas relacionadas con accidentes de trabajo, infracciones contra la labor inspectiva, etc.; lo cual genera colisión con las condiciones establecidas en el artículo 255.2 del TUO de la LPAG, puesto que en esta última no se ha delimitado que dicho beneficio es aplicable únicamente a la categoría de infracciones posibles de subsanarse..

Otra razón en que se funda la situación problemática que motiva esta investigación surge con la deficiencia normativa relacionada al “(...) *compromiso de subsanar las infracciones en un plazo no mayor a un (1) año (...)*” que debe acompañarse al reconocimiento de la infracción, pues se entiende que una vez admitido el reconocimiento expreso y escrito del infractor la autoridad sancionadora deberá expedir la Resolución que imponga la sanción reducida al 80% según los parámetros actuales; sin embargo a la fecha es permitido afirmar que no existen mecanismos administrativos que permitan perseguir el cumplimiento del compromiso asumido por el empleador y mucho menos sancionar su incumplimiento.

Aunado a ello, el hecho que ante el reconocimiento de la responsabilidad por parte del infractor se disponga automáticamente la reducción al ochenta por ciento (80%) de la sanción originalmente impuesta, genera conflicto con la condición general establecida por el TUO de la LPAG que permite una reducción hasta el cincuenta por ciento (50%) en este tipo de situaciones, pues resulta cuestionable además que la Autoridad Inspectiva de Trabajo no establezca el plazo para subsanar las infracciones derivadas de la responsabilidad reconocida por el administrado, se propicien las condiciones para que se libere indiscriminadamente un veinte por ciento (20%) de la sanción que deba corresponder al infractor sin considerar para ello la aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, ya que las infracciones sobre las que se aplique este beneficio no tendrán en todos los casos la misma gravedad, cantidad de trabajadores afectados o circunstancias de su comisión, entre otros aspectos.

En ese contexto surgen situaciones conflictivas que resulta necesario aclarar como parte de la realidad problemática que motiva la presente investigación, ello con la finalidad de verificar si el actual tratamiento normativo que se realiza al reconocimiento de la

responsabilidad, como causal atenuante de sanción en el procedimiento sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo, se ajusta a los criterios de singularidad y coherencia previstos en el artículo 245.2 y a los principios de proporcionalidad y razonabilidad establecidos en el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG para el ejercicio de la potestad sancionadora, poniendo a disposición esta investigación para quien estime profundizarlo o aplicarlo en cualquier sistema administrativo especial.

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

### **1.2.1. Problema General**

¿De qué manera la exigencia del compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año adicional al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados para acceder a una reducción de la multa al ochenta por ciento (80%) en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT regulado en el artículo 49 del RLGIT, no se adecúa a las condiciones mínimas establecidas para dicha causal atenuante de responsabilidad sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa previstos en el artículo 245.2 y en función a los principios de proporcionalidad y razonabilidad previstos en el numeral 10 del artículo 246 del TUO de la LPAG?

## **1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.3.1. Objetivo General**

Fundamentar la derogación de la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT contemplado en el artículo 49 del RLGIT sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia previstos en el artículo 245.2 y en función a los principios de proporcionalidad y razonabilidad previstos en el numeral 10 del artículo 246 del TUO de la LPAG, logrando así su adecuación a las condiciones mínimas establecidas para los administrados en este tipo de situaciones.

### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Desarrollar el contenido de los criterios de singularidad y coherencia previstos en el TUO de la LPAG y su relación con la regulación del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública.
- Estudiar las implicancias del principio de culpabilidad con la regulación de los eximentes y atenuantes de responsabilidad reconocidos en el TUO de la LPAG.
- Demostrar en función al Principio de Razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG que la reducción de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción por acceder al reconocimiento de la responsabilidad en el procedimiento sancionador del SIT, representa un riesgo potencial para la imposición de sanciones desproporcionales.

## **1.4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

El presente estudio resulta necesario y con relevancia social, ya que implica el desarrollo de aspectos ligados a los derechos fundamentales y garantías del debido procedimiento que deben gozar los administrados frente a la Administración Pública, y principalmente de aquellos relacionados a obtener una decisión razonable y proporcional a la finalidad pública de protección a las normas sociolaborales que se ha propuesto el SIT a través del ejercicio de su potestad sancionadora como medio coercitivo.

Por otro lado, esta investigación permite conocer los alcances de la aplicación que vienen practicando los empleadores y la autoridad inspectiva de trabajo ante un reconocimiento de la responsabilidad como causal atenuante de sanción, de manera que la importancia de su conocimiento reside en determinar cuáles son las posibles implicancias que puede generar no solo para el empleador como administrado, sino también para sus trabajadores; pues ante la determinación de una infracción se genera un acto de coerción por parte de la administración pública para cumplir con la normatividad sociolaboral que ha emitido el Estado, generando incluso un efecto favorable indirecto para los trabajadores; siendo en consecuencia urgente determinar las condiciones mínimas que debe cumplir la regulación del reconocimiento de la responsabilidad como causal atenuante de sanción para evitar decisiones poco razonables y desproporcionales al fin público establecido por la LGIT para la Inspección de Trabajo.

Asimismo, esta investigación sostiene su utilidad práctica en la solución que brinda al problema generado para aquellos administrados o empleadores que hayan cometido infracciones insubsanables y no se encuentren en posibilidad de acceder a la atenuación de la sanción por la imposibilidad de cumplir con la exigencia del compromiso a subsanar las infracciones adicional al reconocimiento expreso de la responsabilidad, de manera que no se presenten condiciones menos favorables para estos administrados a diferencia de aquellos que han cometido infracciones subsanables,

Además con la presente investigación se brinda solución al problema generado por la condición menos favorable generado por la predeterminación normativa de la atenuación al 80%, conllevando así a la imposición de una sanción proporcional ante el reconocimiento expreso de la responsabilidad por parte del administrado

La utilidad teórica de la presente investigación conlleva a sostener que para el ejercicio idóneo de la potestad sancionadora del Estado, la Autoridad Inspectiva de Trabajo deberá adecuar la aplicación de las instituciones jurídicas presentes en la regulación de su procedimiento administrativo sancionador que son actualmente tratadas en sus condiciones mínimas por el TUO de la LPAG, de manera que se obtengan datos generales sobre los mecanismos aplicados para la determinación de sanciones y nos permita obtener un panorama amplio para proponer los cambios necesarios en su regulación y cumplir con las condiciones mínimas cuyo respeto exige la norma general.

La utilidad metodológica nos invita a sostener que el desarrollo de la presente investigación permitirá la obtención de nuevos conocimientos sobre la novel regulación de la causal atenuante de responsabilidad en el procedimiento sancionador del SIT, siendo para ello necesario abordar diversas nociones relacionadas a la potestad sancionadora del Estado, la estandarización del procedimiento sancionador del SIT a las nuevas reglas impuestas por el TUO de la LPAG, la responsabilidad administrativa, las causales eximentes y atenuantes de sanción la aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad para la graduación y determinación de la sanciones, que brindarán posibilidades de realizar nuevos estudios sobre aspectos que contribuyan a mejorar la regulación de los procedimientos propios del SIT.

## **1.5. DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO**

La presente investigación se ha desarrollado durante el periodo comprendido entre los años 2017 y 2018 en la ciudad de Huacho, provincia de Huaura, departamento de Lima, perteneciente a la jurisdicción del Distrito Judicial de Huaura, tomando como muestra a una cantidad determinada de abogados colegiados y habilitados en el Colegio de Abogados de Huaura al mes de enero 2017.

Asimismo, la presente investigación se ha centrado en abordar aspectos relacionados al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y en específico al ejercicio de dicha potestad por parte del Sistema de Inspección de Trabajo, a efectos de que en función a dichos conceptos se pueda analizar las merituaciones y valoraciones que ha de presentarse de la percepción de los operadores jurídicos sobre la problemática generada por la actual regulación del reconocimiento de responsabilidad por parte del empleador como factor reductor de multa en el procedimiento sancionador sociolaboral.

## **1.6. VIABILIDAD DEL ESTUDIO**

La viabilidad de la investigación se sustenta en que resulta financiera, humana y temporalmente factible analizar la realidad problemática expuesta.

Asimismo, al haberse desarrollado investigaciones previas y al existir un considerable bagaje normativo y bibliográfico que efectúan una tratativa sobre los aspectos relacionados al Derecho Administrativo Sancionador y a la fiscalización laboral ejercida por el Sistema de Inspección de Trabajo en nuestro país, se ha tenido acceso suficiente a la información necesaria para efectuar un debido análisis sobre la realidad problemática abordada, esto es el actual tratamiento normativo que se ha realizado al reconocimiento de responsabilidad que se faculta a los empleadores como factor reductor de multa en el procedimiento administrativo sancionador sociolaboral y consecuentemente proponer una hipótesis que tras ser sometida a las técnicas de investigación pertinentes nos ha llevado, además de cumplir con los objetivos de la investigación, a formular conclusiones y recomendaciones que coadyuven a solucionar dicha situación.

## CAPITULO II

### MARCO TEÓRICO

#### 2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

- a) ESPINOZA LAUREANO, Frank R. (2013). “La infracción administrativa laboral” Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad. Lima.

En la mayoría de los procedimientos administrativos sancionadores que culminan con un acto administrativo que impone una sanción a un administrado, se incumplen las normas que regulan el debido procedimiento administrativo, durante las etapas del referido procedimiento, vulnerándose sus derechos fundamentales específicos en esa instancia administrativa por medio de decisiones sancionadoras arbitrarias y transgrediendo sus garantías procesales.

- b) ROJAS RODRÍGUEZ, Héctor F. (2015). “Fundamentos del Derecho Administrativo Sancionador”

En materia sancionadora es muy difícil que pueda operar el principio de la espacialidad normativa y lo que se da en la práctica más bien, es que “la mayor parte de las leyes especiales que con carácter sectorial regulan la potestad sancionadora de la administración circunscriben su contenido a la tipificación de las infracciones y correspondientes sanciones a aplicarse exclusivamente en sus respectivos ámbitos y muy raras veces desarrollan aspectos que podrían considerarse vinculados al régimen general de la potestad sancionadora y menos aún se apartan deliberadamente de los principios y reglas generales” (Primera Edición. Lima: Instituto Pacífico S.A.C. Pg. 155)

- c) CASTRO BUITRAGO, ERIKA (2015). “La actuación informal de concertación de la administración” tesis presentada para obtener el grado de Doctor.

El interés de este trabajo en el estudio de la actuación informal basada en procesos de concertación de la Administración con la ciudadanía se fundamenta en dos razones: primera, la revisión que de los fundamentos dogmáticos y de la doctrina de las formas jurídicas implica este tipo de actuaciones; y, segunda, la incorporación de nuevos modelos regulativos y de gobernanza pública que promueven la superación de la percepción tradicional de la separación Estado-sociedad, hacia un modelo de

integración e interdependencia (distribución de responsabilidades) que contribuye a la legitimidad de los poderes públicos.

Antes de la vigencia formal de la ley 27444, el principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas no tenía, en sentido estricto, un reconocimiento positivo que facilitara a los jueces su aplicación o que permitiera a los operadores administrativos su debida observancia. Ciertamente, tal omisión no debería constituir una excusa para permitir actuaciones desproporcionadas, pero, sin duda alguna, su reconocimiento normativo contribuye enormemente a su debida aplicación. Así, podemos observar que, en una etapa muy inicial de la andadura de nuestro Tribunal Constitucional, las referencias al principio de proporcionalidad son, apenas, una mera cita de su existencia, sin que se haya preocupado el Tribunal por definir su fundamento normativo ni establecer, con los límites que correspondan, su contenido de forma clara y precisa.

- d)** JUAN CARLOS REQUEJO ALEMÁN (2013), con su tesis intitulada: “Fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo en el Perú”, para optar el grado académico de Magíster en Derecho de la Empresa, a otorgar por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Unidad de postgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, se llega a las siguientes conclusiones:

El Sistema de Inspección del Trabajo afronta el reto de ser el factor crítico de éxito que permita a nuestro país garantizar la generación de trabajo decente para todos los peruanos y, además, salir airoso del proceso de globalización, que si bien tiene presencia en el ámbito internacional por más de una década, en nuestro país su mayor intensidad se aprecia recién en los últimos años, debido, entre otros factores, a la suscripción de los Tratados de Libre Comercio.

Podemos decir que este sistema está integrado de normas, órganos y medios con el objetivo de cumplir adecuadamente la normatividad laboral, por ejemplo, la prevención de riesgos laborales, la colocación, trabajo infantil, promoción del empleo y formación para el trabajo, seguridad social, entre otros, generando la posibilidad de un trabajo decente en el Perú.

Por otro lado referente a la efectiva aplicación del sistema infracciones y sanciones aplicables al sistema funcional de inspección del trabajo, nos dice que su aplicación debe

flexibilizarse en función de las faltas cometidas, el tamaño de la empresa y el nivel de reincidencia en la falta cometida.

## **2.2. BASES TEÓRICAS**

### **SUBCAPITULO I: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

#### **1. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

El derecho administrativo sancionador tiene su fundamento existencial y de proyección en la potestad administrativa sancionadora, es por ello que EBOLLO e IZQUIERDO (2015) señalan que: *“El Derecho Administrativo sancionador es aquella rama dentro del Derecho Administrativo que regula el ejercicio por parte de las Administraciones públicas de su potestad sancionadora y las correspondientes garantías de los ciudadanos”* (pág. 2). Por ello, podemos decir que el derecho administrativo sancionador supone la existencia y estrecha relación de dos dimensiones: *potestad administrativa y garantías del ciudadano*; lo que significa que el Estado al momento de ejercer su potestad administrativa sancionadora deberá respetar las garantías mínimas reconocidas en favor de los ciudadanos.

En la misma perspectiva podemos recurrir a CANO (1995) quien refiere que el Derecho administrativo sancionador puede ser entendido como: *“un Derecho especial formado por un equilibrio entre los privilegios de la Administración y las garantías de los ciudadanos, es decir, por una serie de «privilegios en más y en menos», según la clásica expresión francesa”* (pág. 339)

La potestad sancionadora del estado o ius puniendi que faculta al Estado para la imposición de sanciones, lo identificamos con el Derecho Penal, así también por el hecho de que el ius puniendi estatal tiene un carácter de unidad esencial del Estado, pero que al momento de su ejercicio puede ser ejecutado tanto por los magistrados como por la administración, lo que provoca la posibilidad de una aproximación o identificación del Derecho Administrativo Sancionador con el Derecho Penal. Pero, como refieren REBOLLO e IZQUIERDO (2015) *“el Derecho Administrativo sancionador sigue siendo ante todo Derecho Administrativo y el hecho de que la potestad sancionadora se atribuya a la Administración, y no a los jueces, la marca por completo”* (pág. 3); es decir, el mismo

fundamento que podría identificar al Derecho Administrativo Sancionador con el Derecho Penal permite diferenciarlos y ponerles parámetros.

Otra postura que se puede adoptar, es entender al Derecho Penal y al Derecho Administrativo Sancionador como ramas jurídicas colaborativas, con el objetivo de alcanzar un determinado fin. Por ello la jurista LOZANO (1990) refiere que: *“Corresponde al derecho administrativo sancionador el rol de instrumento de control social alternativo al derecho penal, para colaborar con la justicia en la prevención y punición de los ilícitos menores”* (pág. 393).

## **2. POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA**

### **2.1. Concepto**

La palabra potestad es sinónimo de capacidad o facultad, atributo que permite realizar (carácter positivo) u omitir (carácter negativo) un determinado acto. En consecuencia, podemos referir que la potestad administrativa sancionadora es la capacidad o facultad que tiene la administración de realizar un acto con el objetivo de sancionar a un particular.

El Estado peruano cuenta con un poder denominado Ius Imperium, el cual supone la existencia de dos facultades: El ius puniendi y ius poenale; el primero permite al estado ejercer actos de coerción y el segundo permite ejercer actos de coacción, con el objetivo de que cuando un particular cometa algún acto que contravengan al orden público se le imponga y que cumpla una determinada sanción. El principal y más famoso representante del Ius Imperium es el Derecho Penal; sin embargo, también tenemos al Derecho Administrativo Sancionador que exterioriza la potestad de sanción que tiene el Estado en el ejercicio de su función administrativa. Es esta misma línea de opinión, BRAVO (2012) señala que: *“la potestad sancionadora en materia administrativa, es una manifestación del ius puniendi”*(pág. 89)

En la doctrina DANOS (2012) señala que la potestad sancionadora de la administración pública es un: *“poder natural o corolario de las competencias otorgadas a la administración en determinadas materias (...) se justifica principalmente en razones pragmáticas, puesto que es menester reconocer a la administración facultades coercitivas en orden a cautelar el cumplimiento de las normas legales”* (pág. 150). Este

autor considera que esta subrogación de la potestad sancionadora a la Administración Pública supone fundamentos pragmáticos para el cumplimiento de la normativa en la cual actúa la administración pública.

Por otro lado, en la doctrina mexicana CARRETERO y CARRETERO (1995) refieren que la Potestad Sancionadora de la Administración es: *“Una facultad de igual sentido que la penal y que por su esencia pertenecería al Poder Judicial, impuesta por el principio de división de poderes, que impediría que la Administración utilizase facultades que no le son propias”* (pág. 78). De ello se infiere que, es el principio o teoría de la división de poderes la que no permite la equiparación o en otras palabras delimita la potestad sancionadora en un sentido penal y en el sentido administrativo.

En la doctrina nacional MORÓN (2014) señala que: *“la potestad sancionada constituye una competencia de gestión necesaria complementaria a la potestad de mando y corrección para el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en procura del interés público”*(pág. 739). Este autor nacional le da realce al concepto de orden administrativo, como pilar para la mejor protección del interés público, que se lograra mediante la potestad administrativa sancionadora, entendida esta como un elemento subsidiario de la potestad de mando y corrección que tiene el Estado.

Por último, se puede acudir a la postura de GARCÍA (1992) quien entiende a la potestad administrativa sancionadora como: *“ un atributo que el ordenamiento otorga de modo directo, en este caso a la Administración, que tiene carácter genérico y consiste en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos sobre otros sujetos que padecen el correlativo deber jurídico de soportarlos”* (pág. 502). Cabe señalar al respecto que, la potestad administrativa sancionadora supone la existencia de una relación (administración pública - sujeto obligado) que faculta a una de las partes a sancionar y la otra a cumplir dicha sanción.

En nuestra actual normativa nacional, las reglas concernientes al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa se encuentran reguladas en los artículos 245 y 246 del TUO de LPAG, que cuentan con disposiciones generales y los principios que van a limitar y guiar a la potestad de sanción que tiene la administración pública.

## **2.2. Naturaleza de su regulación en el ordenamiento jurídico nacional: los criterios de singularidad y coherencia.**

La versión original de las disposiciones generales contempladas en las disposiciones generales del Capítulo III de la LPAG tenían como objetivo constituirse en un régimen común para el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de toda entidad pública frente a los administrados. Esta vocación unificadora de LPAG se comprende que fue configurada desde su dación para garantizar la existencia de un principio de unidad en la Administración Pública para establecer sus procedimientos y convertirse en un núcleo de aplicación singular para los procedimientos estatales.

Sobre estas razones, el autor FIORINI (1971) afirmaba que:

*No se niega la lógica presencia de normas de procedimientos especiales, como son especiales las actividades a las cuales aplica. (...) El carácter del procedimiento distinto que impone la diferente materia justifica la creación de normas procesales especiales, sin olvido de que deben aplicarse los principios generales que rigen sobre toda clase de procedimiento. (...) Será obra práctica, y no muy difícil, tender a que se unifiquen principios, instituciones y normas que aniquilen esta anarquía normativa procesal creada por la misma Administración para angustia del Administrado (p. 107)*

Sin embargo, en nuestra realidad la praxis administrativa y el crecimiento institucional y normativo sectorial del Estado generaron un apartamiento de las normas especiales a las garantías y reglas mínimas que establecía la LPAG; siendo esta una situación que restaba predictibilidad a los procedimientos administrativos y en consecuencia generaba un potencial riesgo para la existencia de arbitrariedades que en muchos casos era concretizado, lo que hacía necesaria y urgente un cambio de su configuración.

Esta necesidad de cambio, hizo que el Decreto Legislativo N° 1272 modificara la óptica de la LPAG, afirmando el carácter común de sus reglas en lugar de un carácter general que era pasible de ser ignorada por exclusión de reglas singulares o particulares. Sobre este aspecto, la Exposición de Motivos del mencionado decreto legislativo menciona:

*Cabe anotar que las modificaciones efectuadas en lo referido al ámbito de aplicación de la LPAG se busca, tomando en cuenta las experiencias vividas en nuestro país los últimos años, disponer que esta norma contenga disposiciones comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regule todos los procedimientos*

*administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo que los procedimientos especiales. Asimismo, se tiene como finalidad que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales, no impongan condiciones menos favorables a los administrados que aquellos regulados en la LPAG. (Visto en: [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf)*

*ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n\_de\_motivos\_dl\_1272.pdf)*

La transición de lo “común” a lo “general” supone entonces un límite autoimpuesto por la LPAG, que en base a sus principios y normas, configura lo cercano a un procedimiento que sea identificable por todos los ciudadanos tanto en su ritualismo, condiciones y garantías; independientemente de la Entidad donde se ejerza función administrativa, sobre todo en aquellos cuya potestad sancionadora, trilateral o fiscalizadora pueda generar efectos gravosos sobre los administrados.

Cabe indicar que si bien el Decreto Legislativo N° 1272 tiene una vocación unificadora del procedimiento administrativo, su vigencia no puede significar tampoco excluir la existencia de procedimientos administrativos especiales, dado que estos últimos serán necesarios para atender ciertas necesidades específicas de los administrados en tanto no signifiquen una transgresión a las garantías y condiciones esenciales establecidas por la LPAG.

Para ser más específicos, todo procedimiento especial si bien puede procurar su existencia por cuestiones técnicas, económicas o de idoneidad, se encontrará delimitada por ciertos aspectos esenciales determinados actualmente en la LPAG, como son: los principios administrativos, los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, las regulaciones incorporadas al Derecho Administrativo en virtud de principios constitucionales o tratados internacionales, las disposiciones del Título Preliminar de la LPAG y otros que vinculen actuaciones esenciales que se pueden presenciar en cualquier procedimiento especial, como son el régimen de notificaciones, validez del acto administrativo, regulación de las comparecencia, calificación del silencio administrativo, entre otros.

Este cambio de perspectiva previsto en el Decreto Legislativo N° 1272 tampoco ha sido ajeno al ejercicio de la potestad sancionadora, debido a que la reforma llevada a cabo mediante este decreto, insiste en tener en cuenta un régimen básico común básico que se

lleve a cabo en todas las entidades que tengan potestades sancionadoras, por lo que se establecen condiciones para que se regule cualquier procedimiento sancionador especial, dentro de los cuales se toman en cuenta que no deben de apartarse de los principios que inspiran este procedimiento, asimismo, tampoco de la estructura previstas para este procedimiento y que dichos procedimiento no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas para este procedimiento.

Por ello en la actualidad no puede existir procedimiento especial que ignore las reglas comunes establecidas para el ejercicio de la potestad sancionadora, dado que – como se ha mencionado – existen condiciones o garantías esenciales reconocidas a los ciudadanos, cuyo arraigo no solo es de naturaleza legal, sino incluso constitucional como es en el caso de los principios de tipicidad, non bis in ídem o culpabilidad.

De este modo entonces, se puede concluir que la regulación actual del derecho administrativo y en específico de la potestad sancionadora de la Administración Pública obedece a una naturaleza regida por criterios de singularidad y coherencia normativa con los procedimientos administrativos especiales. (MORON URBINA., 2009)

### **2.3. Principios**

La idea básica de principio, es aquella que lo entiende como fundamento interpretativo, informativo, integrador y limitativo. Es interpretativo debido que en caso de conflicto de normas permitirá determinar o ubicar la que mejor se atribuya al hecho, es informativo para los casos donde la norma informe de manera sesgada sobre un determinado hecho, es integrador por la aplicación de una norma implica su correlación con otra por la idea integral de la ley y limitativo por que la aplicación de la ley no debe caer en arbitrariedades.

Los principios que se reconocen para la potestad administrativa sancionadora, implican principalmente un fundamento limitativo para esta potestad, con el objetivo de que la administración no cometa arbitrariedades al momento de imponer sanciones. En esa misma línea de opinión, BRAVO (2012) señala que: *“la potestad sancionadora en materia administrativa, es un grado de abstracción, podría decirse que dicha potestad se encuentra constreñida a los principios jurídicos generales que limitan su ejercicio”* (pág. 89). De manera que, se entiende a los principios como dogmas limitativos de ejercicio de la potestad administrativa sancionadora.

### **2.3.1. Principio de Legalidad**

Este principio supone la existencia de una ley o norma de regulación que va a poner los parámetros o va a delimitar la función administrativa, cuando esta manifieste su potestad administrativa sancionadora. Es por ello que CAPCHA (2011) señala que este principio “*es un límite al ejercicio del poder punitivo del estado, ya que implica que la Administración Pública no puede actuar con discrecionalidad absoluta, ni mucho menos afectar los derechos fundamentales de los administrativos que son parte del proceso administrativo*” (pág. 191).

Queda claro de que es un principio limitador, pero este principio en la doctrina y la normativa penal, civil y convencional, contiene muchos más aspectos que deben de mencionar; el principio de legalidad supone la existencia de una ley previa (*Lege previa*), ley estricta (*Lege estricta*), ley cierta (*Lege certa*) y ley escrita (*Lege scripta*). Así mismo, cada uno de estos componentes expone ciertas reglas como prohibición de la irretroactividad, prohibición de la analogía, máxima taxatividad legal y reserva de la ley. En consecuencia, en el ámbito administrativo sobre la potestad sancionadora de la administración pública, el principio de legalidad va enfocado a la regulación y limitación de dicha potestad solo con normas de rango legal y que al momento de la imposición de sanciones esta potestad es prohibida en todos los casos de imponer sanciones de privación de la libertad.

Asimismo, este principio a nivel de regulación constitucional se encuentra regulado el literal d, inciso 24 del artículo 2 de nuestra constitución, infiriéndose dos tipos de exigencia: una exigencia formal, que supone la existencia de una ley o una norma de igual categoría y una exigencia material que supone a taxatividad normativa de las acciones (conductas infractoras) y sus consecuencias (sanciones respectivas)

### **2.3.2. Principio del debido procedimiento**

Sobre este principio se puede referir que tiene su génesis en el debido proceso del plano judicial, que junto al acceso a la justicia componen el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Por lo tanto, realizando una suerte de comparación, este principio supone que el administrado que está sujeto a un procedimiento tiene el derecho al respeto de ciertas garantías como el derecho de contradicción que supone

la facultad de ofrecer y actuar medios probatorios, el derecho a la motivación de la decisión; esto es, que toda decisión debe exponer las razones que fundaron su pronunciamiento.

El jurista AGUILA (2014) refiere que: “*la aplicación de sanciones por parte de la autoridad administrativa deberá sujetarse al procedimiento establecido y respetar las garantías inherentes al debido proceso*” (pág. 110). Para este autor nacional el debido procedimiento tiene como objetivo que, al administrado en el ínterin de la imposición de su sanción por la comisión de alguna infracción, se le debe seguir el procedimiento regulado por ley, es decir no utilizar plazo ni formulas procedimentales que no esté establecidas para el tipo de casos en específico. Asimismo, HUAPAYA (2005) señala que: “*la resolución que pueda emitirse tendrá un carácter gravoso, [por ello] este principio debe ser tomado en su acepción más amplia posible, incluyéndose, para algunos, determinados principios del derecho de defensa en el orden penal*” (pág. 188)

Cabe agregar que el derecho al debido procedimiento en su aspecto genérico está regulado por nuestra constitución en el inciso 3 del artículo 139 como un parámetro de respeto y protección administrado.

### **2.3.3. Principio de razonabilidad**

Este principio supone que las autoridades administrativas deben prever que los infractores no obtengan un beneficio de la comisión de su acto infractor, para ello el principio establece los siguientes parámetros a analizar: gravedad, perjuicio, circunstancias, intencionalidad y sobre todo el beneficio por la comisión de la infracción.

Debido a que este principio pone los parámetros de análisis sobre la intencionalidad y el beneficio ilícito obtenido, la doctrina considera que se encuentra estrechamente ligada al principio de proporcionalidad, debido a que dichos parámetros permitirán a la autoridad originar una conexión lógica entre la infracción y la sanción. Bajo esa misma línea de opinión la jurista española ANDRÉS (2008) sostiene sobre este principio que: “*es necesario dejar en claro que su contenido se encuentra vinculado directamente con el principio de proporcionalidad, esto es, con*

*la adecuación aplicable entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada”*(pág. 8).

El análisis doctrinal ha llevado a analizar cuál es la relación entre el principio de razonabilidad y proporcionalidad, sobre si una pertenece a otra o son excluyentes; por lo que se debe tener en cuenta que, el primero de ellos supone que la sanción a imponer debe cumplir con los anhelos por las cuales fue regulada; en relaciona al segundo se infiere que la sanción al ser de extrema necesidad debe basarse en un criterio de moderación y el ultimo supone que la sanción a imponerse debe ser proporcional a la infracción cometida.

En un sentido individualista, podríamos considerar que estaríamos ante un principio que protege al infractor, a fin de que su sanción no sea desproporcional o irracional, pero a la vez teniendo en cuenta que se debe proteger el interés público, por lo que se hace suponer que tanto la infrapunición, comprendida como un castigo diminuto que desnaturaliza el carácter disuasivo de la sanción y que genera la obtención de un beneficio ilícito, así como el exceso de punición entendido como un vicio donde la sanción impuesta es más gravosa de lo que correspondería ser, se encuentran prohibidos.

Este último concepto no debe confundirse con un sentido de “justicia”, dado que la administración pública se encuentra orientada a preservar con los medios estrictamente necesarios, adecuados y proporcionados el interés público afectado.

#### **2.3.4. Principio de Tipicidad**

Sobre el principio de tipicidad se discute sobre su incorporación al principio de legalidad, pues en uno de sus conceptos este incluía al de reserva de la ley para la regulación de las infracciones y sanciones; por lo tanto, la reserva de la ley supone la figura de la tipicidad.

El principio de tipicidad establece que los comportamientos típicos y sus sanciones deben de estar regulados expresamente con el objetivo de erradicar la analogía y la interpretación extensiva, pero ello no implica que la tipicidad de una conducta esta parametrada por la reserva de la ley de forma absoluta como sucede en el Derecho penal, pues en el ámbito administrativo cabe la posibilidad de regular infracciones atreves de otros medios normativos.

### **2.3.5. Principio de Irretroactividad**

La irretroactividad también forma parte del plexo de concepto que encuadra el principio de legalidad, denominado ley previa, que supone que para que una conducta se considerad infracción y amerite una determinada sanción debe de estar regulado en la ley y debe estar en estado de vigencia cuando se realiza dicha conducta. Este principio prohíbe la retroactividad es decir la aplicación de la ley ha hecho anteriores a su vigencia. Sin embargo, cabe aclarar que esta prohibición de la retroactividad no es absoluta, debido a que la misma norma establece que puede retrotraerse una norma en los siguientes supuestos:

- Tipificación de la infracción más favorable.
- Previsión de la sanción más favorable. Incluso respecto de aquellas sanciones que se encuentran en ejecución al entrar en vigor la norma nueva.
- Plazos de prescripción más favorables.

Estos supuestos suponen el reconocimiento de una retroactividad legal benigna en favor de los administrados.

### **2.3.6. Principio de Concurso de Infracciones**

La existencia de varias infracciones, implica determinar cuál es la sanción a imponerse y en la doctrina se ha desarrollado tres supuestos; la primera, es la absorción de la pena en la cual se impondrá al infractor la pena más grave de las infracciones que ha cometido y la segunda es la exasperación o aspiración que implica escoger la pena más grave de la infracciones y aumentarla en un grado sin llegar a la sumatoria de todas; y por ultimo tenemos a la acumulación que supone la sumatoria de las penas de todas las infracciones. De ello podemos inferir que nuestra legislación ha optado por la absorción de las penas.

### **2.3.7. Principio de Continuación de Infracciones**

Este principio señala que para se les imponga una sanción por infracciones continuas por el administrado se deberá i) transcurrir por lo menos 30 días desde la fecha de la imposición de la última sanción; y, ii) acreditar haber solicitado al administrado demostrar que cesó la infracción dentro de dicho plazo.

Pero se debe establecer que la continuación de las infracciones supone una constancia en su comisión, es por ello que GALLARDO (2008) señala *que: “Es una conducta reiterada por una voluntad duradera en la que no se da situación concursal alguna, sino una progresión unitaria con repetición de actos”* (pág. 240). En opinión de este autor debe ser una conducta que implica la repetición de actos.

### **2.3.8. Principio de causalidad**

Este principio supone que la imposición de la sanción debe de ser a la persona correcta es decir a aquella que cometió la infracción. Este principio tiene relación con el principio de personalidad de las sanciones, que refiere que la responsabilidad de las infracciones debe de ser para el sujeto que la cometió y con ello se proscriben la posibilidad de inculpar a una persona inocente, con el objetivo de respetar la regla de la causa-efecto; es decir, ante una infracción se deberá imponer una sanción.

### **2.3.9. Principio de presunción de licitud**

Esta normativa refiere que el administrado tiene un voto de confianza, lo que significa que la administración debe respetar la presunción de no responsabilidad mientras no se demuestre lo contrario. Cabe agregar que este principio tiene su origen en el principio de presunción de inocencia protegido en nuestra constitución en su literal e) del inciso 24 del artículo 2 que impone la obligatoriedad de una declaración de culpabilidad.

Asimismo, este principio se manifiesta en dos matices; en un matiz intra-procesal, implica que se debe establecer mediante medios probatorios la no existencia de inocencia y la culpabilidad y en un matiz extraprocesal, implica que el procesado debe ser considerado como no responsable de los hechos y sus consecuencias antes de la emisión de la resolución.

### **2.3.10. Principio de culpabilidad**

A pesar de su reciente inclusión en la LPAG, el principio de culpabilidad fue tratado por el Tribunal Constitucional para efectos del derecho administrativo sancionador, prueba de ello es que el fundamento jurídico 12 de la sentencia recaída en el Exp. 01873-2009-PA/TC, refiere que:

*No obstante la existencia de estas diferencias, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea el que de los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el Derecho Administrativo sancionador. Sin agotar el tema, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tutela en sede administrativa:*

*(...)*

*c. Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionadora debe ser imputada a título [personal] de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente. (...)*

Estos fundamentos sirvieron de asidero para que en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272 se sostenga que:

*Como seguramente podrá recordarse, con la dación de la LPAG, así como con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1029, volvió a plantearse la posibilidad de considerar la existencia de una responsabilidad subjetiva o de una objetiva en materia sancionadora en nuestro país, involucrando, de esta manera, el principio de culpabilidad*

*El principio de culpabilidad ayuda a determinar la existencia de responsabilidad del administrado antes de la imposición de la sanción, que puede ser una responsabilidad subjetiva u objetiva. La responsabilidad subjetiva, implica el análisis del dolo o culpa en la comisión de la infracción y la responsabilidad objetiva, solo implica el análisis del hecho sin importar es carácter subjetivo del infractor.*

Nuestra regulación establece que para imponer una sanción se debe de analizar el dolo o culpa en la comisión de una infracción, los cuales son las causas de que una persona actué en forma contraria a ley. En esa misma línea de opinión GÓMEZ (2010) señala que la culpabilidad sería: “*el reproche que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo (es decir, no puede castigarse por no haber realizado un comportamiento imposible)*” (pág. 378-379)

Este último postulado hace pensar también que la noción de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador incluye también ciertos elementos que permiten imputar un hecho antijurídico a una persona así como la exigibilidad de una conducta acorde a Derecho, evaluándose en esta dimensión la existencia de causales que permiten excluir o disminuir el sentido de culpabilidad, esto es conocido como los eximentes y atenuantes de responsabilidad.

Ello también permite afirmar que son rasgos característicos de la culpabilidad: la prohibición de hacer responsable a un sujeto por hechos realizados por terceros, la prohibición de sancionar por daños que no sean generados por la acción u omisión de una persona, la existencia de eximentes o atenuantes de responsabilidad como parte de la evaluación de la capacidad de imputación que se puede atribuir a un sujeto, y la necesaria existencia de dolo o culpa en el accionar del individuo, esto último requiere la necesidad de demostrar la intención de haber querido o deseado cometer la infracción o que esta se haya originado por un actuar imprudente.

Cabe precisar que en el caso de las personas jurídicas, la redacción normativa de la culpabilidad en sede administrativa solo permitiría sancionar un “defecto de organización”. Al respecto MORON (2010) haciendo referencia a GOMEZ y SANZ ha indicado que:

*Aquí la falta de cuidado se evidencia por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa, las que hubiesen evitado la producción de infracciones. Al no adoptarlas, nos encontramos en el supuesto de déficit organizacional que acarrea la comisión de la infracción y por ende la imposición de una sanción. Es así que se puede hablar de culpabilidad de las personas jurídicas. En la misma línea, si es que la persona jurídica acredita la correcta organización de cara a evitar cometer las infracciones, de acuerdo a la doctrina, se puede hablar de exclusión de responsabilidad” (pág. 450).*

### **2.3.11. Principio Non Bis In Idem**

Este principio expone que una persona no puede ser sancionada dos veces por la misma conducta, el cual encuentra su protección en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución.

Asimismo, este principio tiene una acepción sustantiva, el cual prohíbe que a una persona se le imponga dos veces una sanción por una misma conducta y una acepción procedimental, la cual establece que a una persona no se le pueden realizar diversos procesos por un mismo hecho.

### **3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

#### **3.1. Concepto**

En un primer matiz, para entender el procedimiento administrativo sancionador debe comprenderse que la potestad administrativa sancionadora no puede ser ejercida de forma antojadiza; es por ello, que la ley ha regulado un formula denominada procedimiento donde pueda ser ejercida y que la autoridad no caiga en excesos ni arbitrariedades, así como señala AGUILA (2014): *“el procedimiento administrativo sancionador es el procedimiento disciplinario a través del cual la administración ejerce su potestad sancionadora”* (pág. 107)

Desde un segundo matiz, que tiene en cuenta el respeto de los derechos de los administrativos el procedimiento administrativo sancionador puede ser entendido como: *“el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción”* (Guía del MINJUS, 2017, pág. 12).

Asimismo, desde un matiz obligacional por parte de la administración pública tenemos a SAYAGUÉS (2001) quien señala que: *“El procedimiento administrativo sancionador ha sido definido como el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración”* (pág. 461). De ello se infiere que la administración en el ínterin de su ejercicio se du potestad sancionador no puede obviar las formalidades y tramites adecuados.

OSSA (2009) señala que: *“El procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración se lleve a cabo de una manera ordenada y orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado”* (pág. 429.)

#### **3.2. Caracteres**

Los caracteres de procedimiento administrador en nuestra normativa administrativa se encuentran regulado en el artículo 252 del TUO de la LPAG, que tiene como objetivo

que la potestad administrativa sancionadora se ciña a los parámetros legales y reglamentarios establecidos por la norma común. En el siguiente acápite analizaremos cada uno de estos caracteres establecidos en la ley.

### **3.2.1. Diferenciar en su estructura la autoridad instructora y la autoridad sancionadora.**

Este carácter del procedimiento, tiene su base en la idea de separación de órganos en el proceso, una que instruye y otra que decidirá o sentenciará; todo ello, con el objetivo de lograr un estado de imparcialidad.

Esta separación de los órganos de instrucción y decisión se debe a que cuando una autoridad instruye un procedimiento interioriza un plexo de criterios personales sobre el caso que no le permitirán actuar con imparcialidad, es por ello que debe ser otra autoridad la que decida sobre el fondo del asunto en cuestión.

### **3.2.2. Vinculación respecto de los hechos probados por resoluciones judiciales firmes**

Este precepto de vinculatoriedad de las resoluciones judiciales firmes, establece que las entidades deben respetar y acatar lo resuelto por una sentencia judicial en un estado firme. Ello significa que si sobre un determinado caso existiese una sentencia judicial la autoridad administrativa no puede emitir actos en contra de esa decisión.

### **3.2.3. Notificación de cargos**

Este carácter del procedimiento administrativo tiene miras a lograr que el administrado pueda ejercer su derecho de defensa de forma oportuna. Para ello la doctrina ha desarrollado que toda notificación debe contener las siguientes características: Precisa; es decir, debe de contener los cargos, calificación de hechos, infracciones y sus sanciones de forma entendible. Claridad, lo que implica que debe ser de fácil entendimiento es decir que su contenido no debe ser dubitativa. Inmutable, es decir la autoridad no puede cambiar su propio acto que fue puesto en manifiesto mediante la notificación. Por ultimo Suficiencia, lo que implica que el acto de notificación debe de permitirle al administrado hacerse de una idea clara

sobre lo que conlleva su participación en el procedimiento, para que ejerza su derecho de defensa.

#### **3.2.4. Plazo razonable para formular alegaciones**

Sobre este carácter del procedimiento administrativo sancionador es menester aclarar que, persigue que el administrado tenga el plazo suficiente y adecuado para ejercer su defensa que implica exponer sus alegatos o argumentos de defensa y otras actividades.

Este carácter también supone la prohibición de un estado de indefensión en contra del administrado, lo que puede acarrear que el administrado no exponga sus alegatos de defensa, ofrecer y actuar los medios probatorios que apoyen su defensa.

### **3.3. Trámite del procedimiento**

En nuestra normativa administrativa sobre los pasos, etapas y parámetros de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se encuentran regulados en el artículo 253 del TUO de la LPAG, los cuales pararemos analizar en los siguientes acápite:

#### **3.3.1. Actuaciones previas**

Las actuaciones previas suponen la realización de actividades de investigación, fiscalización, averiguación e inspección con miras a determinar si es viable el incido del procedimiento, pues estas actividades permitirán acumular los hechos, evidencia, identificar a los posibles responsables para poder iniciar el procedimiento.

Cabe indicar que las actuaciones previas no forman parte del procedimiento; máxime si su sola realización no determina de plano la existencia de un procedimiento sancionador.

#### **3.3.2. Iniciación e instrucción del procedimiento**

Esta característica de impulso de oficio faculta a la autoridad administrativa a llevar las riendas del procedimiento, lo que implica realizar las actividades necesarias para llegar a un buen puerto en el procedimiento ya sea con la imposición o absolucón de la sanción al administrado.

Asimismo, el inicio e instrucción del procedimiento se puede demostrar mediante la resolución por el cual se le impone los cargos al administrado el cual debe de contener ciertos aspectos principales como: exposición de hechos, calificación normativa de la infracción, la futura sanción, la autoridad competente y las actividades cautelares necesarias a realizar.

Esta resolución debe de ser notificada al administrado, para que presente su descargo en todos los extremos de la resolución en un plazo establecido por ley.

### **3.4. Determinación de la responsabilidad administrativa**

Para desarrollar este acápite, es menester referirnos a los tipos de responsabilidad, tanto la responsabilidad administrativa objetiva como la responsabilidad administrativa subjetiva:

#### **3.4.1. Responsabilidad administrativa subjetiva:**

Es una responsabilidad de acepción personal, aunque que para su determinación de forma precisa se requiere de la identificación del dolo o culpa en la conducta realizada, ello implica la existencia o ausencia de conciencia y voluntad para la realización de una conducta.

En caso se acredite la existencia de dolo, el inciso 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG lo determina como un factor de graduación de la sanción, pues se comprende que al comprobarse una intencionalidad de daño se amerita una sanción mayor.

Respecto a la culpa, esta se acredita con la existencia de un actuar descuidado o negligente que implica una inobservancia de un deber exigible al sujeto. Sobre sus niveles de graduación, DE PALMA señala:

*La culpa o imprudencia puede ser de distinto grado, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción de la norma de cuidado que el ordenamiento impone: (...) **La imprudencia temeraria** es la modalidad más grave, supone la vulneración de la norma de cuidado que respetaría la persona menos diligente, la inobservancia del cuidado y diligencia que se exige al menos cuidadoso o diligente; el baremo utilizado es la persona menos diligente. **La imprudencia simple** supone la vulneración de las normas de cuidado que respetaría una*

*persona diligente, la inobservancia de cuidado y atención con que cualquier persona ha de proceder; el baremo utilizado es la persona diligente. La modalidad menos grave es la denominada **culpa levísima**, (...) supone la vulneración de la norma de cuidado que respetaría la persona más diligente, la persona más cuidadosa.* (DE PALMA DEL TESO, 2001, pág. 36)

### **3.4.2. Responsabilidad administrativa objetiva:**

Es una responsabilidad de acepción fáctica, donde no se requiere analizar la existencia o no de los elementos subjetivos; es decir, la responsabilidad se establecerá en base a un hecho y a la norma sin importar si existe dolo o culpa.

Para demostrar la existencia de una responsabilidad objetiva se prescinde de los elementos relacionados con la intencionalidad o negligencia, pues basta con demostrar la existencia de una conducta prohibida por el ordenamiento jurídico para efectuar una sanción.

Nuestra normativa establece que, por lo general, la responsabilidad es de carácter subjetivo y solo en determinados casos, con expresa reserva de norma con rango de ley, se reserva su carácter objetivo, como es en el caso de la normatividad general del medio ambiente.

### **3.5. Eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa**

La potestad sancionadora de la administración pública exige la acreditación de una responsabilidad subjetiva, esto es, que se acredite la existencia de una culpabilidad, lo que requiere un análisis sobre la presencia de dolo o culpa, individualización del sujeto infractor, la existencia de un daño o puesta en riesgo y la presencia de eximentes o atenuantes.

Esto último implica entonces que la atribución de la responsabilidad administrativa supone calificar una conducta como típica, antijurídica y culpable, será típica porque la norma ha predeterminado que la conducta es una infracción, será antijurídica porque la conducta no se encuentra acorde a Derecho, esto es que lesiona o pone en bienes jurídicos, y será culpable porque existe una intencionalidad, capacidad de imputación, conciencia o negligencia por parte del infractor.

La existencia de estos elementos debe ser conjunta y concurrente, pues la sola existencia de una conducta típica no puede suponer la imposición automática de una sanción, sino que requiere además que se efectúe un juicio de valor sobre la antijuridicidad y la culpabilidad, ya que se puede evidenciar la existencia de eximentes o atenuantes que pueden recaer sobre estos últimos elementos.

### **3.5.1. Eximentes de responsabilidad**

En cuanto a los eximentes de responsabilidad, podemos considerar que la justificación que se utiliza para eximir de responsabilidad deba ser idónea, a fin de volver indemne a su actor y que los efectos de su propio accionar, sean considerados como involuntarios.

Por lo que se puede afirmar que si bien los eximentes de responsabilidad implican la comisión de una conducta infractora, no obstante existen determinadas circunstancias reconocidas por la norma y el derecho que conllevan a eliminar la responsabilidad del autor, lo que implica también la extinción de la sanción.

Cabe indicar para acreditar la existencia de una causal eximente, se produce una inversión de la carga de la prueba, pues su demostración no es una actividad que corresponda a la administración como parte de su búsqueda de la verdad material, sino que corresponde al interés del administrado acreditarlo.

Conforme al TUO de la LPAG, son condiciones eximentes de responsabilidad:

- **La existencia de caso fortuito o la fuerza mayor debidamente acreditados:** donde la existencia de un hecho imprevisible, extraordinario e irresistible sea por causa de la naturaleza o por la voluntad de otra persona, elimina la responsabilidad por no haberse alcanzado el resultado esperado o este no pudo ser evitado por el autor, pese de haber actuado con la debida diligencia.
- **El obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa:** que implica por una parte la existencia de una acción u omisión establecida por orden o interpretación de disposiciones legales o criterios jurídicos emanados de la misma (precedentes vinculantes o de observancia obligatoria) que son de carácter obligatorio para el sujeto infractor, y por otra parte la existencia de una acción u omisión originada por el ejercicio

de la facultad de defensa del propio individuo en virtud a su derecho fundamental.

- **La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción:** que recae sobre la capacidad del sujeto para ser considerado culpable, es decir, se evalúa la posibilidad del sujeto para comprender su accionar en tanto se evidencia la ausencia de facultades mentales como el discernimiento o el libre albedrío; de modo que, no merece ser sancionado al no tener la voluntad suficiente como para lesionar bienes jurídicos o la capacidad de evitarlo o prever un actuar distinto.
- **La existencia de una orden obligatoria emanada por una autoridad competente, expedida en el ejercicio de sus funciones:** donde se advierte la existencia de una conducta infractora producida por una orden obligatoria proveniente de una autoridad pública que sea competente que actúe dentro de sus límites preestablecidos por norma con rango de ley.
- **El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal:** que en virtud al principio de predictibilidad y confianza legítima, la actuación de un administrado motivadas por prácticas administrativas públicas o por disposiciones de la misma, no puede significar la imputación de una responsabilidad, dado que existía una convicción del administrado sobre la licitud de su accionar, en tanto ha sido la propia administración que en algún momento adoptó o permitió ese mismo accionar sin consecuencia jurídica negativa alguna.
- **La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos:** donde el Estado como parte de su estrategia punitiva deja de perseguir al administrado que ha reparado o remediado un daño ocasionado a la Administración o a un tercero. Para ello se deberá acreditar que la subsanación se realice antes de la notificación de la imputación de cargos, es decir antes de la iniciación formal del procedimiento sancionador, y que sea de manera libre y espontánea, por lo

que no puede ser realizada por un mandato de la administración. Cabe indicar que la subsanación no implica solo el cese de la acción cuestionada, sino también el resarcimiento o compensación del daño y la disminución de las consecuencias originadas por la infracción.

### **3.5.2. Atenuantes de responsabilidad**

Sobre los atenuantes, se permite suponer que comprende la existencia de una menor gravedad en la conducta infractora, conllevando en consecuencia a una disminución de la responsabilidad, corriendo esta misma suerte la imposición de la sanción.

El jurista nacional MORON (2009) ha expresado que:

*“La finalidad principal de las condiciones atenuantes de responsabilidad es valorar de manera íntegra la conducta del sujeto infractor, luego de la comisión de la conducta infractora, a fin de determinar si en ella existen elementos que por su trascendencia en el procedimiento administrativo sancionador, ameriten la disminución de la graduación de la sanción aplicable”* (pág. 515)

Como puede verse, si bien la atenuación implica una disminución de la responsabilidad, esta tiene sus efectos en la cuantificación de la sanción, sea en virtud de un reconocimiento expreso de la responsabilidad respecto a la comisión de la infracción o por otras causales previstas en normatividad especial.

Sobre el reconocimiento de la infracción, la normatividad ha establecido que se atenúa la responsabilidad en tanto se produzca una aceptación voluntaria de su autoría por el infractor. Es decir, que se produce una especie de beneficio o retribución a favor del administrado por asumir la comisión del hecho infractor, que para el caso de la normativa nacional implica imponer una sanción menos gravosa pero cuyo monto sea no menor a la mitad de la sanción inicial. En el caso de sanciones no pecuniarias, se puede valorar también esta condición a cambio de una sanción menos grave.

En cuanto a su oportunidad, la aplicación de esta condición atenuante se encuentra ligado al inicio del procedimiento administrativo sancionador; por lo que, sólo será válido cuando sea exteriorizado luego de la notificación de la imputación de cargos hasta la emisión de la resolución de sanción, no aplicándose para momentos previos

al procedimiento sancionador como es las actividades de inspección, supervisión, fiscalización, ni para momentos posteriores, como es en los procedimientos recursivos.

Respecto a su forma, debe seguirse lo previsto en el TUO de la LPAG, es decir que debe ser escrito y expreso, ello con la finalidad que no exista vaguedad o ambigüedad en la manifestación del administrado.

Cabe mencionar, que la existencia de estos elementos en el reconocimiento de responsabilidad, comprenden aspectos mínimos cuya aplicación no puede ser suprimida o condicionada por norma con inferior o similar jerarquía, puesto que ello significaría desconocer la coherencia y singularidad que pregonan el TUO de la LPAG.

Finalmente, no debe tergiversarse al reconocimiento de la responsabilidad como un desconocimiento del derecho fundamental a la no auto incriminación, pues esta condición atenuante debe ser libre y espontánea, sin que pueda coaccionarse o negociarse, es decir que la voluntad debe provenir unilateral y exclusivamente del administrado, sin la posibilidad que exista injerencia alguna para ello.

## **SUBCAPITULO II: FISCALIZACIÓN LABORAL**

### **1. INSPECCIÓN DE TRABAJO**

En cuanto a la inspección de trabajo en el Estado peruano, la entidad encargada de su desarrollo nos menciona que:

La inspección laboral es el mecanismo a través del cual el Estado Peruano asegura el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Para cumplir con estos objetivos implementa mecanismos de control a fin de velar por el total cumplimiento de obligaciones de los empleadores y para que los trabajadores conozcan sus derechos. (SUNAFIL, 2018).

Por otra parte, se menciona que es el servicio público (a cargo del Estado), cuya función principal es vigilar el cumplimiento de la norma sociolaboral. En otras palabras es el mecanismo establecido por el Estado para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales vigentes en el ordenamiento jurídico. El Derecho del Trabajo o Derecho

Laboral regula la relación jurídica establecida entre los empleadores y trabajadores en el mercado laboral, y el Derecho de la Seguridad Social regula el acceso, requisitos, condiciones y beneficios para acceder a las prestaciones de salud y pensiones a cargo del Estado en base a las contribuciones de empleadores y trabajadores. Todo ello conforma el derecho sociolaboral. Ambas partes de la relación jurídica laboral tienen intereses contrapuestos, el empleador busca obtener el máximo rendimiento posible de su inversión económica, incluso a costa de las condiciones laborales y de seguridad y salud en el trabajo, en algunos casos; por otra parte, el trabajador pretende obtener la máxima remuneración, buenas condiciones de trabajo y que se garantice la protección de su salud e integridad física en el trabajo. El Estado por su parte regula la relación jurídica laboral, y establece como mecanismo de vigilancia para garantizar su cumplimiento a la inspección del trabajo o fiscalización laboral, como también se le denomina. (ZAVALETA, 2016).

Desde una perspectiva propia, resulta necesario previamente tener en cuenta que la inspección de trabajo comprende parte de la actividad administrativa de fiscalización que despliega el Estado, y que según el actual artículo 237.1 del TUO de la LPAG constituye *“(...) el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.”*

En ese sentido, se puede afirmar que la inspección de trabajo o fiscalización laboral es la actividad administrativa de fiscalización desplegada por el Estado para la verificación del cumplimiento de las normas, obligaciones y prohibiciones sobre las actividades laborales, de seguridad social, seguridad y salud en el trabajo y otras afines a las actividades relacionadas al trabajo del ámbito privado que se realizan en nuestro país. (ARELLANO ROJAS y FERNÁNDEZ VENTOSILLA, 2018, pág. 14)

## **2. SISTEMA INSPECTIVO DE TRABAJO**

### **2.1. Definición**

Es un sistema único, polivalente e integrado a cargo del MTPE, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado

cumplimiento de la normativa laboral, de prevención de riesgos laborales, colocación, empleo, trabajo infantil, promoción del empleo y formación para el trabajo, seguridad social, migración y trabajo de extranjeros, y cuantas otras materias le sean atribuidas, en el marco de la Constitución Política del Perú, la legislación vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Peruano. (EL SISTEMA DE INSPECCION EN EL TRABAJO, 2017).

Por su parte, el artículo 25 de la LGIT menciona que el SIT está integrado por servidores públicos que tengan encomendadas las funciones de dirección, organización, coordinación, planificación y seguimiento de las actuaciones inspectivas, los que tienen atribuidas las funciones inspectivas y quienes desempeñen funciones de asistencia técnica, colaboración y gestión administrativa. Todo ello, además de los recursos y medios materiales necesarios para garantizar el efectivo desempeño de la función pública de inspección.

## **2.2. Marco Normativo**

El marco normativo que regula al SIT es amplio y de carácter técnico con raigambre constitucional, así pues tenemos:

### **2.2.1. Normativa supranacional**

- a) Convenio N° 81 de la Organización Internacional de Trabajo (1947), sobre la inspección de trabajo en la industria y el comercio. Ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 13284, con fecha de registro 1 de febrero de 1960, donde el Estado asume la obligación de mantener un Sistema de Inspección de Trabajo para velar por la protección de los derechos laborales.
- b) Recomendación N° 81 de la Organización Internacional de Trabajo, que establece disposiciones sobre las funciones preventivas de los servicios de inspección de trabajo, colaboración de los empleadores y trabajadores en la higiene, seguridad y la exclusión de los inspectores de las funciones conciliadoras o de árbitro en conflictos de trabajo.

### **2.2.2. Raigambre constitucional**

Se ha mencionado en la doctrina que los artículos 22 y 23 de la Constitución expresan la importancia del trabajo para el desarrollo socioeconómico del país, considerándolo como un deber y un derecho como base de bienestar social y medio

de realización de la persona, siendo necesaria la obligación estatal de proteger al trabajo, sin importar las diferentes modalidades en que se manifieste.

Bajo estos lineamientos, se puede concebir a la fiscalización laboral como una manifestación del rol protector del estado en las relaciones laborales, procurando equiparar la ventaja del empleador sobre el trabajador que caracteriza todo contrato de trabajo. (ARELLANO ROJAS y FERNANDEZ VENTOSILLA, pág. 19).

### **2.2.3. Normativa con rango de ley**

a) **Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo (2006)**, o conocida como LGIT, que regula la inspección del trabajo, conteniendo en ella, los principios que la regulan, la competencia y facultades del personal inspectivo, inicio, trámite y finalización de las actuaciones inspectivas y el procedimiento sancionador (ZVALETA, 2016).

b) **Otras normas que inciden en el objeto de regulación del Sistema de Inspección de Trabajo:**

- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aplicable supletoriamente con excepción de su Título II para las actuaciones inspectivas.
- Ley N° 27626, Ley que regula actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores, cuyo contenido hace referencia a la infracción por los supuestos de intermediación laboral.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, que reconoce la facultades inspectivas de los Gobiernos Regionales en el ámbito de la pequeña y microempresas.
- Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, cuyo contenido prevé los supuestos de desnaturalización e infracción comprobados en una inspección laboral.
- Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización, que remite la sanción por la desnaturalización de los supuestos que comprenden tercerización laboral a la inspección de trabajo, así como la facultad de

los trabajadores para denunciarlos y solicitar la protección de su derecho colectivo.

- Ley N° 29346, que modifica a la LGIT en lo relacionado a la atribución de competencias de los inspectores de trabajo y extiende temporalmente por dos (2) años las facultades de los inspectores auxiliares.
- Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que prevé diversas disposiciones relacionadas al servicio público de la inspección laboral para la comprobación de incumplimientos a las medidas de seguridad e higiene ocupacional, accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales.
- Ley N° 29973, Ley general de la persona con discapacidad, cuyo contenido establece la facultad de la sancionadora de la autoridad inspectiva de trabajo en caso de incumplimientos a la cuota de empleo.
- Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, que modifica la LGIT y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.
- Ley N° 30222, Ley que modifica la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuya disposición complementaria transitoria única privilegia la corrección de las conductas infractoras por parte del Sistema de Inspección de Trabajo.
- Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, cuyo contenido modificó disposiciones que eran aplicables supletoriamente para las actuaciones inspectivas y el procedimiento sancionador.
- Ley N° 30814, Ley de Fortalecimiento de Inspección de Trabajo, que ratifica la competencia de SUNAFIL como Autoridad Central del

Sistema de Inspección de Trabajo y le asigna temporalmente las competencias que correspondían a los Gobiernos Regionales.

#### **2.2.4. Reglamentos y modificatorias**

En este apartado cabe destacar al Decreto Supremo N° 019-2006-TR, que aprueba el Reglamento de la LGIT y sus diversas modificatorias y normas complementarias, resultando actualmente las más destacables los recientes Decretos Supremos N° 015 y 016-2017-TR cuyos propósitos normativos son de adecuar el ejercicio de la función inspectiva y de la potestad sancionadora a los estándares mínimos establecidos por el TUO de la LPAG.

Asimismo cabe destacar que a través del Decreto Supremo N° 002-2017-TR se aprobó el Reglamento del Sistema de Inspección de Trabajo.

#### **2.2.5. Directivas, protocolos y criterios**

Adicionalmente a todos los dispositivos legales antes mencionados, el Sistema de Inspección de Trabajo se encuentra regido por disposiciones administrativas reguladores de aspectos técnicos en las funciones que realizan los operadores del funcionamiento de este servicio público, procurando su uniformidad.

Estas disposiciones administrativas guardan obligatorio cumplimiento para todos los operadores del Sistema, sin importar su régimen laboral o contractual, de acuerdo al Principio de Jerarquía contenido en la ley y a las normas reglamentarias; por tanto, la inobservancia de cualquiera de estas, traerá las responsabilidades pertinentes para el servidor implicado, e inclusive en algunos casos contraer la nulidad o pérdida de eficacia de la actuación practicada irregularmente. (ARELLANO ROJAS y FERNANDEZ VENTOSILLA, págs. 22-23)

Así se tiene por ejemplo para el caso de las Directivas el artículo 5 del Decreto Supremo N° 004-2011-TR, donde se establece que: *“Las Directivas aprobadas por Resolución Directoral de la Dirección General de Inspección del Trabajo son de obligatorio cumplimiento para los órganos integrantes del sistema, en el ámbito nacional, regional y local. Estas directivas son publicadas en el portal institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo <www.mintra.gob.pe> y, en el diario oficial El Peruano, en los casos que corresponda”*.

En el caso de los protocolos, lineamientos y criterios, el numeral 6 del artículo 2 de la LGIT prevé al Principio de Jerarquía, como aquel que obliga a actuar: “(...) *con sujeción a las instrucciones y criterios técnicos interpretativos establecidos por la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo para el desarrollo de la función inspectiva, así como cumpliendo las funciones encomendadas por los directivos y responsables de la Inspección del Trabajo, en atención a las competencias establecidas normativamente (a nivel nacional, regional o local).*”

Entre las principales disposiciones administrativas que regulan el funcionamiento del Sistema de Inspección de Trabajo, destacan:

**a) En materia de derechos fundamentales de trabajo:**

- Protocolo N° 001-2016-SUNAFIL/INII, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 038-2016-SUNAFIL, denominado “Protocolo de actuación en materia de Trabajo Forzoso”.
- Protocolo N° 004-2016-SUNAFIL/INII, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 141-2016-SUNAFIL, denominado “Protocolo de Fiscalización de la cuota de empleo para personas con discapacidad aplicable a los empleadores del sector privado”.
- Protocolo N° 002-2017-SUNAFIL/INII, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 114-2017-SUNAFIL, denominado “Protocolo de Actuación en materia de Trabajo Infantil”.

**b) En materia de relaciones laborales:**

- Directiva N° 006-2008-MTPE/2/11.4, denominada “Directiva Nacional en el procedimiento a aplicar sobre Verificación de Despido Arbitrario, de acuerdo lo establecido por el artículo 45 del Decreto Supremo N° 001-96-TR, Reglamento del TUO de la Ley de Fomento del Empleo”.
- Directiva N° 003-2007/MTPE/2/11.4, que aprueba los “Lineamientos para la obtención y verificación de empresas contratistas y subcontratistas en el desarrollo de inspecciones de trabajo a nivel nacional”.

- Directiva General N° 001-2012-MTPE/2/16, formalizada por Resolución Ministerial N° 203-2012-TR, que aprueba las “Disposiciones para la verificación de las obligaciones empresariales en materia de Modalidades Formativas Laborales”.
- Protocolo N° 003-2016-SUNAFIL/INII, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 071-2016-SUNAFIL, denominado “Protocolo para la fiscalización de Contratos de Trabajo sujetos a modalidad”.

**c) En materia de seguridad y salud en el trabajo:**

- Directiva N° 005-2007-MTPE/2/11.4, aprobada por Resolución Ministerial N° 348-2007-TR, que desarrolla el “Lineamiento sobre Inspección del Trabajo en materia de Seguridad y Salud en Construcción Civil”.
- Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INII, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 058-2016-SUNAFIL, denominada “Reglas Generales para la Fiscalización en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

**d) En materia de labor inspectiva:**

- Directiva Nacional N° 009-2008-MTPE/2/11.4, denominada “Directiva Nacional sobre criterios a tener en cuenta para el desarrollo de la función inspectiva en las entidades de la Administración Pública”.
- Directiva N° 002-2015-SUNAFIL/INPA, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 213-2015-SUNAFIL, denominada “Derechos de los ciudadanos en el Sistema Inspectivo del Trabajo”.
- Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL, denominada “Reglas Generales para el ejercicio de la Función Inspectiva”.
- Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, denominada Directiva que

regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo

### **2.3. Caracteres del Sistema de Inspección de Trabajo**

Se dice que el SIT es un sistema único, polivalente e integrado que lo hacen distinto a otros sistemas fiscalizadores nacionales, y que por lo tanto definen su funcionamiento.

Es único, porque no existe a la fecha otro sistema que se encargue de la función que se le ha atribuido; pues si bien existen múltiples entidades que brindan el servicio público de inspección de trabajo, todas persiguen una misma finalidad y componen un solo sistema relativo a la fiscalización de las obligaciones laborales en el régimen laboral de la actividad privada.

Es polivalente porque tiene asignadas varias funciones, es decir, no se limita solo a la inspección propiamente dicha, sino que también realiza otras actividades conexas a dicha función, como son las actividades de orientación y asistencia técnica.

Es integrado porque se ejerce de forma vinculada e indistinta, esto es, que se ejerce de una sola manera, evitando discordancias en su aplicación y conservando siempre la seguridad jurídica en sus acciones y decisiones. (ARELLANO ROJAS y VENTOSILLA FERNÁNDEZ, págs. 39-40)

### **2.4. Funciones del Sistema de Inspección de Trabajo**

#### **2.4.1. Actuaciones inspectivas de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas.**

La LGIT, nos expone ampliamente respecto a las finalidades que persigue la inspección del trabajo, expuesto en su artículo 3º referido a las funciones y facultades de la inspección de Trabajo, pudiendo ser estas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales, son:

- a) Ordenación del trabajo y relaciones sindicales.
  - Derechos fundamentales en el trabajo.
  - Normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas.

- Normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas.
- b) Prevención de riesgos laborales.
- Normas en materia de prevención de riesgos laborales.
  - Normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.
- c) Empleo y migraciones.
- Normas en materia de colocación y empleo.
  - Normas relativas a migraciones laborales y trabajo de extranjeros.
  - Normas sobre empresas de intermediación laboral.
- d) Promoción del empleo y formación para el trabajo.
- Normas relativas a la promoción del empleo y la formación para el trabajo.
- e) Trabajo Infantil.
- Normas sobre trabajo
  - Normas sobre trabajo de los niños, niñas y adolescentes.
- f) De las prestaciones de salud y sistema previsional.
- Normas referidas al sistema nacional de pensiones y al régimen de prestaciones de salud, en cuanto no correspondan a recaudación, fiscalización y cobranza, las mismas que estarán a cargo de la entidad correspondiente.
- g) Trabajo de personas con discapacidad.
- Normas referidas a la promoción e incentivos para el empleo de personas con discapacidad, así como la formación laboral de personas con discapacidad y al cumplimiento de las cuotas de empleo público que la ley reserva para ellas.
- h) Cualesquiera otras normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la Inspección del Trabajo.

### **2.4.2. Orientación y asistencia técnica**

- a) Informar y orientar a empresas y trabajadores a fin de promover el cumplimiento de las normas, de preferencia en el sector de las Micro y Pequeñas Empresas así como en la economía informal o no estructurada.
- b) Informar a las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de los Gobiernos Regionales sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ocurridas.
- c) Informar, orientar y colaborar con otros órganos del Sector Público respecto a la aplicación del Ordenamiento Jurídico Sociolaboral.
- d) Emitir los informes que soliciten los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias de la Inspección del Trabajo.
- e) Colaboración institucional, de conformidad con los términos establecidos por los Convenios que sean suscritos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con otras Instituciones.

## **3. LAS ACTUACIONES INSPECTIVAS**

Las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatoria son diligencias previas al procedimiento sancionador, que se efectúan de oficio por la Inspección del Trabajo para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y, en caso de contravención, adoptar las medidas que procedan en orden a garantizar o promover su cumplimiento.

Para el desarrollo de la función inspectiva, se deberán observar además de la LGIT y su Reglamento los precedentes vinculantes y los criterios adoptados en los plenos jurisdiccionales supremos en materia laboral y administrativos en materia inspectiva.

Por otro lado, cabe precisar que las actuaciones administrativas como una actividad fiscalizadora desplegada por el Estado, no constituye un procedimiento administrativo, pues su enfoque está dirigido a la realización de actividades destinadas a advertir el cumplimiento o no de la norma imperativa atribuible a los empleadores en el país, y su finalidad no está encaminada a la emisión de un pronunciamiento o acto administrativo que genere efectos jurídicos por su sola existencia.

Es por ello que, el artículo 10 de la LGIT y el numeral 7.2. del RLGIT ha establecido que las actuaciones inspectivas no se encuentran reguladas por las disposiciones contenidas

en el Título II (relacionado a la instrucción del procedimiento administrativo) de la LPAG, dado que al comprender actuaciones administrativas especiales, estas deberán regirse por sus propias disposiciones tanto legales como administrativas que la ordenan, salvo en casos particulares, como por ejemplo: las reglas aplicables contenidas en los artículos 67 y 68 del TUO de la LPAG, que hacen referencia a la comparecencia personal y sus formalidades respectivamente.

Finalmente, el ámbito que previsto el artículo 4 de la LGIT para el desarrollo de las actuaciones inspectivas se extiende a todos sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, de seguridad y salud en el trabajo, sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

### **3.1. Origen de las actuaciones inspectivas**

Si bien las actuaciones inspectivas son diligencias administrativas que siempre se inician de oficio mediante una orden de inspección, el artículo 12 de la LGIT ha señalado que se puede originar en función a las siguientes causas:

- a) Por orden de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o de los órganos de las Administraciones Públicas competentes en materia de inspección de trabajo.
- b) A solicitud fundamentada de otro órgano del Sector Público o de cualquier órgano jurisdiccional en cuyo caso deberán determinarse las actuaciones que interesan y su finalidad.
- c) Por denuncia administrativa.
- d) Por decisión interna del Sistema de Inspección de Trabajo.
- e) Por iniciativa de los inspectores del trabajo, cuando en las actuaciones que se sigan en cumplimiento de una orden de inspección, conozcan hechos que guarden

relación con la orden recibida o puedan ser contrarios al ordenamiento jurídico vigente.

- f) A petición de los empleadores y los trabajadores así como de las organizaciones sindicales y empresariales, en las actuaciones de información y asesoramiento técnico sobre el adecuado cumplimiento de las normas.

### **3.2. Modalidades de las actuaciones inspectivas:**

#### **3.2.1. Comprobación de datos**

Es la modalidad de actuación que utilizan los inspectores de trabajo para la verificación de datos o antecedentes que obran en las dependencias del Sector Público. Para ello, los inspectores de trabajo podrán acceder a dicha información, compararla, solicitar antecedentes o la información necesaria para comprobar el cumplimiento de las normas sociolaborales materia de verificación.

#### **3.2.2. Visita al centro de trabajo**

Se realiza sin necesidad de previo aviso, en cualquier hora el día o de la noche, por uno o varios inspectores y por el tiempo necesario, que realizan las investigaciones de campo correspondientes para comprobar in situ el cumplimiento de las normas sociolaborales por el empleador.

#### **3.2.3. Comparecencia**

Se realizará cuando el inspector de trabajo exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector del trabajo, en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes. El requerimiento de comparecencia se practicará por escrito o en cualquier otra forma de notificación válida que regule el Sistema de Inspección de Trabajo. Además, en función al principio de autonomía técnica y funcional, los inspectores de trabajo están facultados para requerir cuantas veces lo consideren necesario la presencia del sujeto inspeccionado, siempre y cuando esté relacionada a la exhibición de documentos o aclaraciones respecto a la verificación de las materias

objeto de inspección. (ARELLANO ROJAS y FERNANDEZ VENTOSILLA, págs. 123-128).

### **3.3. Medidas inspectivas:**

El artículo 5 de la LGIT reconoce al Sistema de Inspección de Trabajo, la facultad de implementar medidas inspectivas para procurar, asegurar o garantizar un mejor cumplimiento de las normas sociolaborales, según corresponda, una vez finalizadas las actuaciones inspectivas.

Asimismo, el numeral 17.5 del reglamento de la LGIT ha establecido que los inspectores de trabajo podrán ordenar el seguimiento o control de las medidas inspectivas adoptadas mediante alguna de las modalidades de actuación inspectivas reconocidas por la ley, vale decir: comprobación de datos, visita al centro de trabajo o comparecencia.

De este modo, y sin perjuicio de las reconocidas por la ley, el reglamento de la LGIT desarrolla como principales medidas inspectivas: la medida de recomendación y asesoramiento técnico; la medida de requerimiento, que buscará la adopción de medidas correctivas para el cumplimiento de normas sociolaborales o en seguridad y salud en el trabajo, cuando corresponda; la medida de advertencia; y, la medida de paralización o prohibición de labores. (ARELLANO ROJAS y FERNANDEZ VENTOSILLA, págs. 156-157).

#### **3.3.1. La medida de recomendación y asesoramiento técnico:**

Es aquella que puede originarse como consecuencia de haber detectado un hecho irregular cuya magnitud no configure expresamente una infracción durante una actuación de orientación en un determinado centro de trabajo. La adopción de esta medida debe constar por escrito, de forma clara y precisa; sin perjuicio del posterior informe que extienda el inspector de trabajo que pueda ampliar y precisar las recomendaciones y acciones materia de asesoramiento para subsanar las irregularidades observadas.

#### **3.3.2. La medida de requerimiento:**

Según el artículo 20 de la LGIT, las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas por la inspección del trabajo para el cumplimiento de las normas

sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, en caso se haya comprobado tras la finalización de las actuaciones inspectivas la comisión de una infracción en dichas materias.

Para tales fines, las medidas inspectivas de requerimiento pueden consistir en:

- a) Ordenar al empleador que registre a un trabajador o a varios trabajadores en la planilla;
- b) Abonar las remuneraciones y beneficios sociales que se hayan comprobado pendientes de pago;
- c) Reconocer que el contrato de trabajo sujeto a modalidad sea a plazo indeterminado y establecer la continuidad del trabajador cuando corresponda, y;
- d) Requerir que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo con la finalidad de garantizar la debida prevención de riesgos laborales.

Por otro lado, al ser una acción destinada al saneamiento de los hechos irregulares que constituyan infracción administrativa, la medida de requerimiento podrá únicamente extenderse cuando se haya detectado una infracción subsanable. Ello permite inferir que, cuando se verifiquen infracciones insubsanables no se emitirá medida de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción.

### **3.3.3. La medida de advertencia:**

Es aquella que es emitida por los inspectores de trabajo para dejar constancia de que, a pesar de que el sujeto inspeccionado mantenía ciertas infracciones al momento de la inspección; se ha producido la subsanación, pertinente y voluntaria, o cuando a pesar de no haberse subsanado, no se deriven perjuicios directos a los trabajadores. (TOYAMA MIYAGUSUKU y RODRÍGUEZ GARCÍA, 2014, pág. 362)

### **3.3.4. La medida de paralización o prohibición de labores:**

El artículo 15 de la LGIT ha establecido que se podrá extender la medida inspectiva de paralización o prohibición de labores cuando los inspectores comprueben que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos

laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores. Asimismo, cabe precisar que la paralización o prohibición de trabajos por riesgo grave e inminente se entenderá en cualquier caso sin perjuicio del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan a los trabajadores afectados, así como de las medidas que puedan garantizarlo.

### **3.4. Finalización de las actuaciones inspectivas:**

Las actuaciones inspectivas, según su resultado, pueden finalizar con la emisión de un informe o de un acta de infracción:

#### **3.4.1. Informe de Actuaciones Inspectivas**

Es el documento interno expedido por el inspector de trabajo o equipo de inspectores comisionados, teniendo como finalidad comunicar las actuaciones de investigación o comprobatorias realizadas, medidas inspectivas adoptadas y sus resultados o conclusiones. Al ser un acto de administración interna que persigue una finalidad pública y no particular, no es pasible de impugnación u oposición.

#### **3.4.2. Acta de Infracción:**

Es el documento interno que extienden los inspectores de trabajo, que comprende “una propuesta de sanción contra el administrado por supuesta vulneración a las normas sociolaborales o a la labor inspectiva.

Según el artículo 46 de la LGIT, se ha establecido expresamente que: *“Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses”*.

Debe precisarse que la emisión de un acta de infracción no produce efectos jurídicos directos, pues su finalidad no es reconocer o denegar un derecho particular,

sino que pueden ser considerados como medios de prueba que la administración produzca durante un procedimiento.

#### **4. POTESTAD SANCIONADORA DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO**

##### **4.1. Procedimiento Administrativo Sancionador:**

La Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII ha establecido que el procedimiento administrativo sancionador, comprende los actos y diligencias conducentes a la determinación de la existencia o no de la responsabilidad administrativa en la comisión de infracciones en materia sociolaboral y a la labor inspectiva, así como por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, advertidas mediante las actas de infracción derivadas de actuaciones de investigación o comprobatorias de la inspección de trabajo.

En la doctrina se ha afirmado que según los fundamentos contenidos en el Convenio N° 81 de la OIT, el procedimiento administrativo sancionador buscará en un primer término la subsanación voluntaria de las infracciones por parte del administrado, o en su defecto la imposición de sanciones adecuadas y razonables por los incumplimientos cometidos. (ARELLANO ROJAS y FERNANDEZ VENTOSILLA, p. 182)

##### **4.2. Principios del Procedimiento**

El procedimiento sancionador, según la ley general de inspección del trabajo, en su artículo 44° nos menciona que este procedimiento se basa en los siguientes principios:

**4.2.1. Principio de observancia del debido proceso**, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho.

**4.2.2. Economía y celeridad procesal**, por el que el procedimiento se realiza buscando que su desarrollo ocurra con el menor número de actos procesales y que las partes actúen en el procedimiento procurando actuaciones que no dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin afectar el debido proceso.

**4.2.3. Pluralidad de instancia**, por el que las partes tienen la posibilidad de impugnar una decisión ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

Cabe indicar que la aplicación de estos principios no restringe la aplicación de los demás principios de la potestad sancionadora desarrollados anteriormente.

### **4.3. Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador:**

Con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272 se implementó un nuevo régimen administrativo para la instrucción y desarrollo de los procedimientos administrativos sancionadores. Con esto, el desarrollo del procedimiento sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo se caracteriza por la existencia de dos autoridades: una instructora y otra que resuelve el procedimiento emitiendo el acto de sanción.

Para un mayor detalle, el Decreto Supremo N° 016-2017-TR, señala como el siguiente trámite:

#### **a) Fase instructora**

- La fase instructora se inicia en mérito del acta de infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como por infracciones a la labor inspectiva.
- Para el inicio de la fase instructora, el instructor debe revisar que el contenido del acta de infracción se encuentre conforme a los requisitos de ley. De advertir su incumplimiento, se requerirá al inspector o equipo de inspectores realizar la subsanación correspondiente, salvo en los casos donde sea imposible subsanarse, en cuyo caso se archiva el expediente.
- Si la autoridad instructora determina que se ha subsanado la infracción antes de iniciarse el procedimiento sancionador, emite el informe correspondiente.
- Dispuesto el inicio de la fase instructora, se notifica al sujeto o sujetos responsables la imputación de cargos en la que consten los hechos que se les imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir, la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la

norma que atribuye tal competencia. La imputación de cargos no es impugnabile.

- Luego de notificada la imputación de cargos, el sujeto o sujetos responsables, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, presentan los descargos que estimen pertinentes ante el órgano competente para instruir el procedimiento
- Vencido el plazo, y con el respectivo descargo o sin él, el instructor, si lo considera pertinente, realiza de oficio todas las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e información que sea relevante para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
- Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento formula un informe final de instrucción en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la presentación del descargo. En este informe se declara la inexistencia de infracción o, de corresponder, determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción y la sanción propuesta.

**b) Fase sancionadora**

- Recibido el informe final de instrucción, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción notifica al sujeto o sujetos responsables el informe final de instrucción, para que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados desde la referida notificación, presenten los descargos que estimen pertinentes.
- Vencido el plazo y con el respectivo descargo o sin él, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento.
- Concluido el trámite precedente, se dicta la resolución correspondiente, teniendo en cuenta lo actuado en el procedimiento, en un plazo no mayor de

quince (15) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para presentar los descargos.

- La resolución correspondiente debe ser notificada al administrado, al órgano o entidad que formuló la solicitud, a quien denunció la infracción, de ser el caso, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento.

En todo caso, el plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador es de nueve (9) meses, desde la fecha de imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses calendario, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento.

#### **4.4. Responsabilidad administrativa**

##### **4.4.1. Naturaleza**

En el ámbito del Sistema de Inspección de Trabajo, tanto la LGIT y el RLGIT no han previsto en su estructura legal que las responsabilidades administrativas sean objetivas, concluyendo por lo tanto que en el procedimiento administrativo sancionador, sea por un incumplimiento a las normas sociolaborales o por infracción a la labor inspectiva, se deberá considerar que la responsabilidad incurrida por los responsables es de naturaleza subjetiva.

En ese sentido, tanto los inspectores de trabajo durante las actuaciones inspectivas, como las autoridades instructoras y sancionadoras del procedimiento administrativo sancionador al momento de imputar responsabilidad, deberán considerar la existencia de “dolo” o “culpa” en la constitución de los hechos que signifiquen infracción administrativa, pues de lo contrario deberán adecuar razonablemente la potestad sancionadora a los supuestos que eximan o atenúen la responsabilidad administrativa. (ARELLANO ROJAS y FERNÁNDEZ VENTOSILLA, pág. 210).

##### **4.4.2. Eximentes de responsabilidad**

Con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 016-2017-TR y la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, solo se ha reconocido la aplicación de eximentes de

sanción en el procedimiento sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo en los siguientes términos:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobados y referidos a hechos producidos antes de la primera actuación inspectiva en la cual participe el sujeto inspeccionado, debiendo ser acreditados con documentos públicos de fecha cierta, salvo que sean hechos de conocimiento público.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa, cuyas disposiciones deberán estar expresamente contenidas en una norma con rango de Ley.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones, la cual deberá estar materializada en un acto administrativo o resolución correspondiente y se encuentre vinculada estrictamente con la imposibilidad de cumplir con la obligación objeto de fiscalización.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal, en la cual deberá demostrar estar inmerso el sujeto inspeccionado antes del inicio de las actuaciones inspectivas.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.

Lo anterior permite afirmar que el Sistema de Inspección de Trabajo no reconoce expresamente la aplicación de condiciones atenuantes de responsabilidad en su procedimiento sancionador.

#### **4.4.3. Responsabilidades empresariales**

El artículo 42 de la LGIT ha establecido, que cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición normativa corresponda a varios sujetos

conjuntamente, estos responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

Para tales efectos ha determinado que en materia de seguridad y salud en el trabajo, se deberán observar las siguientes reglas:

- a) La empresa principal responderá directamente de las infracciones que, en su caso se cometan por el incumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores de las empresas y entidades contratistas y subcontratistas que desarrollen actividades en sus instalaciones.
- b) Las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios, responderán directamente de las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones.

En todos estos casos, los responsables deberán encontrarse plenamente identificados en el Acta de Infracción, así como en la imputación de cargos y actos administrativos emitidos en el procedimiento administrativo sancionador, precisando su grado de participación para la comisión de la infracción. (ARELLANO ROJAS y FERNÁNDEZ VENTOSILLA, pág. 212)

#### **4.5. Régimen de infracciones**

##### **4.5.1. La infracción administrativa laboral:**

De acuerdo al artículo 22 del reglamento de la LGIT, son infracciones administrativas los incumplimientos, por acción u omisiones de los sujetos responsables, de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales

y colectivas, en materia sociolaboral, así como los actos o hechos que impiden o dificulten la labor inspectiva, como vulneración al deber de colaboración.

#### **4.5.2. Clasificación de las infracciones administrativas**

De acuerdo a las disposiciones de la LGIT, las infracciones laborales pueden clasificarse de los siguientes modos:

a) Según la materia:

- Infracciones en materia de relaciones laborales: Referidas a los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo sean individuales y colectivas, de colocación, fomento del empleo y modalidades formativas, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables.
- Infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo: Referidas a los incumplimientos de las disposiciones legales de carácter general aplicables a todos los centros de trabajo, así como las aplicables al sector industria, construcción, y energía y minas mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables.
- Infracciones en materia de seguridad social: Relacionada a la omisión a la inscripción en el régimen de prestaciones de salud y en los sistemas de pensiones, sean estos públicos o privados, sin perjuicio de las demás infracciones establecidas en la normativa específica sobre la materia.
- Infracciones a la labor inspectiva: Que comprende las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los

supervisores-inspectores, inspectores del trabajo o inspectores auxiliares, establecidas por la LGIT, su reglamento y normas complementarias.

b) Según la gravedad:

- Leves, cuando los incumplimientos afecten a las obligaciones meramente formales.
- Graves, cuando los actos u omisiones sean contrarios a los derechos de los trabajadores o se incumplan obligaciones que trasciendan el ámbito meramente formal, así como las referidas a la labor inspectiva.
- Muy graves, cuando tengan especial trascendencia por la naturaleza del deber incumplido o afecten derechos o a los trabajadores especialmente protegidos por las normas nacionales.

#### **4.5.3. Criterios para la determinación de gravedad de las infracciones**

La LGIT señala que la gravedad de las infracciones se debe determinar considerando los siguientes factores y circunstancias:

- a) La incidencia en el riesgo del trabajador respecto de su vida, integridad física y salud, obligando a un examen de los riesgos expuestos al trabajador por el incumplimiento cometido, dado que pone en riesgo sus derechos fundamentales.
- b) Incumplimiento de una obligación esencial respecto de los trabajadores, vale decir de aquellas que tengan su origen en la constitución y las leyes, tales como el derecho al pago de las remuneraciones, a una jornada máxima diaria o semanal, entre otros que configuren las características esenciales de una relación laboral.
- c) La posibilidad de los trabajadores de disponer de sus beneficios de carácter irrenunciable, relacionada a la vulneración del inciso 2 del artículo 26 de la Constitución referida a la irrenunciabilidad de derechos provenientes de la Constitución y las leyes. No aplica en este caso para los beneficios derivados de un convenio colectivo.
- d) El cumplimiento de las obligaciones dentro de los plazos legales y convencionales establecidos, relacionada a la responsabilidad de los

empleadores y/o sujetos responsables para cumplir oportunamente con las obligaciones contenidas, tanto en la ley como en los convenios individuales o colectivos con los trabajadores.

- e) La conducta dirigida a impedir o desnaturalizar las visitas de inspección, relacionadas a las vulneraciones al deber de colaboración que se puedan originar por el empleador durante las actuaciones inspectivas.

El grado de formalidad de la empresa, pues para la determinación de las infracciones se deberá considerar si dicha empresa cumple con los estándares legales mínimos para su operatividad comercial. Se debe agregar que las actuaciones de la inspección de trabajo no discriminan si la empresa se encuentra o no formalizada, pues todos los sujetos que tengan a su cargo actividad laboral serán considerados como responsables. (ARELLANO ROJAS y FERNÁNDEZ VENTOSILLA, págs. 222 – 223)

#### **4.5.4. Infracciones insubsanables**

Conforme al artículo 49 del Reglamento de la LGIT, una infracción es insubsanable cuando los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación no pueden ser revertidos.

Para ser calificada como una infracción insubsanable, la condición de este hecho deberá ser puesto de conocimiento del inspeccionado de manera obligatoria. Una vez realizado ello, esta tendrá por efectos: (i) que no pueda ser objeto de medida de requerimiento; y, (ii) que no pueda ser objeto de una reducción de multa, salvo que exista norma que lo habilite.

Esto último permite afirmar también que al cometerse una infracción catalogada como insubsanable no sea posible acceder a su atenuación, dado que sería imposible cumplir con el compromiso adicional de subsanar infracciones exigido por el artículo

49 del Reglamento de la LGIT, modificado por el Decreto Supremo N° 016-2017-TR para acceder al reconocimiento de responsabilidad.

A modo concreto, se pueden identificar una serie de infracciones que han sido catalogadas a la fecha como insubsanables, así tenemos:

- a) Según el Decreto Supremo N° 012-2013-TR las infracciones en materia de seguridad que causen un accidente de trabajo son de carácter insubsanable, comprendiéndose que el posterior cumplimiento de las obligaciones incumplidas no podrá retrotraer los efectos perjudiciales para la vida y/o salud del trabajador afectado al estado anterior de las cosas, sino únicamente compensarlo.
- b) Según la Resolución Directoral N° 029-2009-MTPE/2/11.4, las infracciones a la labor inspectiva son de carácter insubsanable, dado que al incumplir el deber de colaboración, dilatan o impiden el normal desarrollo de las actuaciones inspectivas.

Según los numerales 25.7. y 25.18 del artículo 25 del Reglamento de la LGIT, las infracciones por trabajo de menores de edad y por trabajo forzoso, puesto que al ser conductas prohibidas, sus efectos no pueden ser revertidos o regularizados.

#### **4.6. Régimen de sanciones**

##### **4.6.1. Régimen ordinario de multas**

Desde el 1 de marzo de 2014, con la publicación de la Ley N° 29981 y la modificación del Reglamento de la LGIT mediante el Decreto Supremo N° 012-2013-TR, se instauró un nuevo régimen de sanciones para aquellas personas que incurrieran en infracciones laborales.

A partir de estas nuevas reglas, el actual régimen de sanciones de configura en base a los parámetros de: (i) la gravedad de la falta cometida; (ii) el número de trabajadores afectados; y, (iii) el régimen empresarial del infractor, dado que considera un trato diferenciado a las micro MYPES.

Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 015-2017-TR se estableció una nueva tabla de multas, conforme se presenta a continuación:

Microempresa										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más
Leves	0.045	0.05	0.07	0.08	0.09	0.11	0.14	0.16	0.18	0.23
Graves	0.11	0.14	0.16	0.18	0.20	0.25	0.29	0.34	0.38	0.45
Muy 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 y más
Leves	0.09	0.14	0.18	0.23	0.32	0.45	0.61	0.83	1.01	2.25
Graves	0.45	0.59	0.77	0.97	1.26	1.62	2.09	2.43	2.81	4.50
Muy 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	1,000 y más
Leves	0.23	0.77	1.10	2.03	2.70	3.24	4.61	6.62	9.45	13.50
Graves	1.35	3.38	4.50	5.63	6.75	9.00	11.25	15.75	18.00	22.50
Muy grave	2.25	4.50	6.75	9.90	12.15	15.75	20.25	27.00	36.00	45.00

Por otro lado, la norma ha determinado que en ningún caso la sanción puede ser mayor a:

- a) Cincuenta (50) UIT en caso de infracciones leves
- b) Cien (100) UIT en caso de infracciones graves
- c) Doscientas (200) UIT en caso de infracciones muy graves

Asimismo, la sumatoria de todas las sanciones no puede ser mayor a trescientas (300) UIT vigentes al momento de detectarse la infracción, y para el caso de las MYPES de ningún modo puede exceder al uno por ciento (1%) de los ingresos netos que haya percibido dentro del ejercicio fiscal anterior de la orden de inspección, salvo cuando cometa infracciones de suma gravedad tales como la vulneración de derechos colectivos fundamentales, accidentes de trabajo o enfermedades ocupacionales que causen la muerte o en caso de trabajo infantil o forzoso.

Finalmente, de acuerdo a lo establecido por el Decreto Supremo N° 015-2017-TR, la determinación de la sanción, además de los criterios antes mencionados debe realizarse conforme a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG.

#### 4.6.2. Reducción de multas

El actual régimen de sanciones instaurado por la LGIT y su Reglamento, han establecido como términos para acceder a la reducción de multas, las siguientes condiciones:

- a) Cuando se acredite la subsanación de las infracciones detectadas, dentro del plazo otorgado por la medida de requerimiento, se extenderá Informe de Actuaciones Inspectivas y no habrá lugar a ninguna sanción.
- b) Cuando se acredite la subsanación de las infracciones detectadas, después de vencido el plazo de la medida de requerimiento, hasta antes de la notificación de la imputación de cargos, dará lugar a una causal eximente de responsabilidad administrativa.
- c) Cuando se acredite la subsanación de las infracciones detectadas, desde la notificación del acta de infracción y hasta antes del plazo de vencimiento para interponer el recurso de apelación, la multa propuesta o impuesta se reducirá al treinta por ciento (30 %).
- d) Cuando se acredite la subsanación de las infracciones detectadas, dentro del plazo de diez (10) días hábiles siguientes desde la fecha de notificación de la resolución de segunda instancia, la multa propuesta o impuesta se reducirá al cincuenta por ciento (50%).
- e) Cuando se reconozca expresamente la responsabilidad administrativa por la infracción cometida durante el procedimiento sancionador y siempre que se acompañe un compromiso de subsanación de la misma en un plazo no mayor a un (1) año, la multa a imponerse se reducirá al ochenta por ciento (80%).
- f) Las infracciones a la labor inspectiva relacionadas a la inasistencia o abandono de las actuaciones inspectivas, tendrán una reducción del 90%, siempre que el

sujeto inspeccionado acredite haber subsanado todas las infracciones advertidas antes de la expedición del acta de infracción.

#### **4.6.3. Reincidencia y reiterancia**

El artículo 5 del Decreto Supremo N° 010-2014-TR ha establecido que los efectos de la reincidencia debe ser aplicado de forma independiente a los supuestos de reiterancia. Ello hace suponer que su aplicación es diferenciada.

La reincidencia opera como un factor excepcional que impide la aplicación del beneficio reductor del treinta y cinco por ciento (35%) establecido por la Ley N° 30222. Esto es, que la infracción deberá aplicarse al cien por ciento (100%).

Por otro lado, la reiterancia se cumple cuando el sujeto infractor comete una infracción del mismo tipo sancionada anteriormente, cuyo acto administrativo que lo impone debe tener la condición de acto firme. Las consecuencias de ello genera un incremento adicional de la sanción del veinticinco por ciento (25%) en el caso de infracciones leves, del cincuenta por ciento (50%) para las infracciones graves y del cien por ciento (100%) en el caso se trate de infracciones muy graves.

Cabe indicar que en ninguno de los casos se puede superar la cuantía máxima establecida por la Ley N° 29981.

#### **4.7. Medios impugnatorios**

Con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 016-2017-TR, el Sistema de Inspección de Trabajo reconoce a los siguientes recursos administrativos en su procedimiento sancionador:

##### **4.7.1. Recurso de Reconsideración:**

Se interpone en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles ante la autoridad de primera instancia que emitió la resolución objeto de impugnación y deberá

sustentarse en nueva prueba. Es resuelto en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles siguientes a su interposición.

#### **4.7.2. Recurso de Apelación:**

Se interpone en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles ante la autoridad que emitió la resolución en primera instancia indicando los fundamentos de hecho y derecho que lo sustenten, a fin de que lo eleve a su superior jerárquico en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles desde su interposición, el que resolverá sobre el mismo en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles.

#### **4.7.3. Recurso de Revisión:**

Es de carácter excepcional y se interpone en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles al Tribunal de Fiscalización Laboral, que resolverá el procedimiento en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles.

### **2.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES**

- **La potestad sancionadora.-** Es aquella facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad.
- **Singularidad y coherencia normativa.-** Es el criterio establecido por la LPAG modificado por el Decreto Legislativo N° 1272, por el cual los procedimientos especiales no pueden ignorar en su regulación las reglas comunes establecidas por la norma general. Para el ejercicio de la potestad sancionadora estos criterios implican que los procedimientos no puedan apartarse de los principios, ni de la estructura y garantías previstas para todo procedimiento sancionador ni tampoco imponer condiciones menos favorables que las previstas en el TUO de la LPAG.
- **Principio de culpabilidad:** Es un principio aplicable para el ejercicio de la potestad sancionadora, por el cual toda imputación debe ser realizada a título personal de dolo

o culpa, esto es de responsabilidad objetiva, salvo por excepción con rango de ley. Se puede afirmar que entre sus elementos se encuentra el análisis sobre la exigibilidad de la conducta a una determinada persona, esto es una evaluación de los eximentes y atenuantes de responsabilidad.

- **Eximentes y atenuantes de responsabilidad:** Se puede afirmar que representan condiciones particulares que, a pesar de haberse cometido una infracción administrativa, pueden eliminar la responsabilidad o disminuirla, corriendo la misma suerte la imposición de la sanción.
- **Sistema de Inspección de Trabajo:** Es un sistema único, polivalente e integrado cuya autoridad central es SUNAFIL, y está constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa laboral, de prevención de riesgos laborales, colocación, empleo, trabajo infantil, promoción del empleo y formación para el trabajo, seguridad social, migración y trabajo de extranjeros, y cuantas otras materias le sean atribuidas. Vale decir, supervisa la generación de trabajo decente en el Perú.
- **Inspección de Trabajo.-** La inspección del trabajo es un servicio público porque está a cargo del Estado y se ejecuta a través de funcionarios públicos, y representa una necesidad básica colectiva a ser satisfecha plenamente por el interés general que despierta, más aun cuando el derecho del trabajo es una actividad tutelar y garantista, conforme las normas constitucionales que la inspiran.
- **Infracción administrativa laboral.-** Son infracciones administrativas en materia de relaciones laborales los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, colocación, fomento del empleo y modalidades formativas, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables.
- **Reducción de multa:** Es el beneficio otorgado en el procedimiento administrativo sancionador del SIT, a través del cual se disminuye la cuantificación de la sanción por la subsanación de infracciones. El monto de reducción variará dependiendo de la oportunidad en que se efectúe la subsanación.

## **2.4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS**

### **2.4.1. Hipótesis General**

Si, se derogara la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT, sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en función al Principio de Razonabilidad, se logrará su adecuación a las condiciones mínimas establecidas para dicha causal atenuante en el TUO de la LPAG.

## **CAPÍTULO III METODOLOGÍA**

### **3.1. DISEÑO METODOLÓGICO**

#### **3.1.1. Tipo**

**Explicativa:** En razón de que, por medio de la investigación se busca determinar como la derogación de una de una regla normativa en base a ciertos criterios (derogación la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en función al Principio de Razonabilidad) se logrará un efecto (adecuación a las condiciones mínimas establecidas para dicha causal atenuante por el TUO de la LPAG)

#### **3.1.2. Enfoque**

**Cualitativo:** Debido a que, se realizara una valoración de un hecho en el Derecho. De manera que, en la presente investigación se valorara como la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT, debe ser derogado en base a los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en función al Principio de Razonabilidad, con miras a lograr una adecuación de esta causal atenuante de responsabilidad a las condiciones mínimas establecidas por el TUO de la LPAG.

### **3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA**

#### **3.2.1. Población**

En la presente investigación la población está constituida tanto por los abogados en ejercicio que se encuentran inscritos en el Colegio de Abogados de Huara del Distrito Judicial de Huara. Siendo que por tal motivo se aplicó, como técnica para el recojo de datos, una encuesta que tuvo como propósito capturar la opinión de los entrevistados sobre el tema bajo estudio. Siendo el número de miembros asociados colegiados habilitados,

conforme a la página web del Colegio de Abogados de Huaura: 823 (Véase en: [http://cah.org.pe/wp/consulta\\_habilitados](http://cah.org.pe/wp/consulta_habilitados))

### 3.2.2. Muestra

La muestra estará conformada por el porcentaje estadístico necesario que permita establecer una visión especial de la problemática planteada. De tal forma que el tamaño de la muestra será calculada teniendo en cuenta la población de los encuestados (abogados del distrito judicial de Huaura), para lo cual se tendrá en cuenta la siguiente formula estadística:

$$n = \frac{p \times q \times (z)^2 \times N}{p \times q \times (z)^2 + (e)^2(N-1)}$$

#### Leyenda:

n = Tamaño de la muestra

N= Tamaño de la población (823)

p y q = desviación estándar de la población que, generalmente cuando no se tiene su valor, suele utilizarse un valor constante de 0,5. (Valor estándar = 0.5)

Z = valor obtenido mediante niveles de confianza. Es un valor constante que, si no se tiene su valor, se lo toma en relación al 95% de confianza equivalente a 1,96 (como más usual) o en relación al 99% de confianza equivale 2,58, valor que queda a criterio del investigador.

e= limite aceptable de error muestral que, generalmente cuando no se tiene su valor, suele utilizarse un valor que varía entre el 1% (0,01) y 9% (0,09), valor que queda a criterio del encuestador.

$$n = \frac{0,5 \times 0,5 \times (0,5) \times (0,5) \times 823}{0,5 \times 0,5 \times (0,5) \times (0,5) + (0,10) \times (0,10) \times (822)}$$

n = 125 Abogados a encuestar

### 3.3. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

HIPOTESIS	VARIABLES	DEFINICIÓN		DIMENSIÓN	INDICADOR	ITEM	TÉC. DE RECOJO DE DATOS	INSTRUMENTO Y UNIDAD DE ANALISIS
		CONCEPTUAL	OPERACIONAL					
Si, se derogara el compromiso exigido para el reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como causal atenuante de sanción en los procedimientos administrativos sancionadores laborales sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en los principios de razonabilidad y proporcionalidad; entonces, se logrará la adecuación a las exigencias mínimas contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General.	Derogación del compromiso exigido para el reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como causal atenuante de sanción en los procedimientos administrativos sancionadores laborales.	Un conjunto de acciones y procesos enfocados en garantizar un desarrollo durante el proceso sancionador administrativo laboral frente a la derogación del compromiso exigido es la responsabilidad	Es un derecho, principio y norma que busca garantizar la derogación del compromiso de la responsabilidad administrativa	Garantizar la derogación del compromiso exigido.	Duración de los efectos	Corto plazo	<b>ENCUESTA</b>	CUESTIONARIO A ser aplicados en los operadores del derecho del distrito judicial de Huaura.
						Largo plazo		
					Calidad de los efectos	Positivos		
				Negativos				
				Correcta aplicación de la derogación	Adecuada motivación	Si		
					Inadecuada motivación	No		
				Valoración de la causal atenuante de la sanción	Para exoneración de la sanción	Si		
						No		
					Para la derogación de la sanción	Si		
	No							
	Prevalencia de los criterios de singularidad, coherencia normativa y de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores laborales.	Está representado por las normas que rigen los criterios de ubicuidad, coherencia normativa y los principios de razonabilidad y proporcionalidad durante el proceso administrativo sancionador laboral	Principios que implica el orden y seguridad dentro del proceso administrativo sancionador laboral	Realización de Objetivos	Cumplimiento de exigencias	Si		
						No		
						Cumplimiento de deberes		
					Cumplimiento de responsabilidades	No		
						Si		
No								
Fines	Satisfacción de los intereses públicos	Si						
		No						
Adecuación del procedimiento administrativo sancionador laboral a las exigencias mínimas contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General.	Hace mención a cambiar o transformar algo, dar un nuevo modo de dar proceso administrativo sancionador laboral	Adecuar o mejorar la tramitación legal de los procesos administrativos sancionador laboral.	Para actualizar	Procedimientos administrativos sancionadores laborales.	Aspectos de la Tramitación			
					Aspectos legales			
			Para corregir		Aspectos Administrativos.			

### **3.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

#### **3.4.1. Técnicas a emplear**

Como una cuestión previa, se debe reseñar que los metodólogos precisan que existe una estrecha relación entre los métodos y las técnicas de investigación social o jurídica, ya que los primeros constituyen los procedimientos a seguir en la búsqueda de los nuevos conocimientos científicos; y, la segunda, son los instrumentos que se utilizan en la planificación de la investigación, la recopilación, la selección, análisis e interpretación de los datos, empíricamente verificables. Ambos no se identifican, pero los primeros les dan el carácter científico a las segundas (CABALLERO. 1999, pág. 36).

Así, en la recopilación de datos se utilizará los medios técnicos adecuados que nos permitan captar la real dimensión de la problemática planteada; razón por la cual, entre las técnicas de recopilación de datos, tenemos: la observación, el fichaje, el cuestionario y otras que surjan como correlato de la ejecución de la presente planificación.

#### **3.4.2. Descripción de los instrumentos**

Los instrumentos que se utilizaran en la presente investigación, los mismos que permitirán obtener la información de la muestra, son las entrevistas y cuestionarios. Tales instrumentos son los idóneos para los fines de la investigación, toda vez que se requiere conocer la idea que tienen los operadores del derecho en el distrito judicial de justicia Huaura respecto al problema planeado.

En la encuesta, a diferencia de la entrevista, el encuestado lee previamente el cuestionario y lo responde por escrito, sin la intervención directa de persona alguna de las que colaboran en la investigación.

La encuesta, una vez confeccionado el cuestionario, no requiere de personal calificado a la hora de hacerla llegar al encuestado. A diferencia de la entrevista, la encuesta cuenta con estructura lógica y rígida que permanece inalterable a lo largo de todo el proceso de investigativo. Las respuestas se recogen de modo especial y se determinan del mismo modo las posibles variantes de respuestas estándares, lo que facilita la evaluación de los resultados por métodos estadísticos.

La entrevista implica una pauta de interacción verbal, inmediata y personal.

Es una conversación, generalmente oral, entre dos o más personas – dependiendo de si sea personal o grupal-, de los cuales, una parte es el entrevistador y la otra el entrevistado. Los entrevistadores son un conjunto de preguntas respecto a una o más variables a medir. Tanto la entrevista como el cuestionario tienen como finalidad obtener información.

Las entrevistas y los cuestionarios se dirigen hacia la obtención de datos no observables directamente, datos que se basan por lo general en declaraciones verbales de los sujetos. Lo importante de la entrevista es que permite ver el punto de vista de los actores.

### **3.5. TECNICAS PARA EL PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN**

#### **3.5.1. Recolección de datos**

Al estar ligadas las técnicas de recolección de los datos primarios de entrada, que serán evaluados y ordenados, para obtener información útil, y luego analizados por el usuario final, para que pueda tomar las decisiones o realizar las acciones que se estime conveniente, debemos señalar que este procesamiento de información tendrá en cuenta lo siguiente:

##### **a) La entrada**

Los datos deben ser obtenidos y llevados a un bloque central para ser procesados. Los datos en este caso, denominado de entrada, son clasificados para hacer que el proceso sea fácil y rápido.

##### **b) El proceso**

Durante el proceso se ejecutaran las operaciones necesarias para convertir los datos en información significativa. Cuando la información este completa se ejecutara la operación de salida, en la que se prepara un informe que servirá como base para tomar decisiones.

##### **c) Salida**

En todo el procesamiento de datos se plantea como actividad adicional, la administración de los resultados de salida, que se puede definir como los procesos necesarios para que la información útil llegue al usuario. La función de control asegura que los datos estén siendo procesados en forma correcta.

### **3.5.2. Codificación**

La codificación consiste en asignar un código numérico a cada una de las alternativas de las preguntas del instrumento (cuestionario o guía) y de esta manera facilitar la tabulación y conteo de datos. La codificación de una pregunta cerrada, para este tipo de pregunta dicho código se asigna en el momento que se diseña el instrumento.

### **3.5.3. Tabulación**

La tabulación de los datos consiste en el recuento de las respuestas contenidas en los instrumentos, a través, del conteo de los códigos numéricos de las alternativas de las preguntas cerradas, con la finalidad de generar resultados que se muestren en cuadros (tablas) y en gráficos. La tabulación utilizada será la electrónica, y es recomendada cuando los datos por tabular sean un número relativamente grande, acudiremos al procesamiento electrónico de datos, a través de Excel o de paquetes de computación que faciliten la realización de cuadros o tablas estadísticas sencillas (de una variable) y cruzadas (dos o más variables).

### **3.5.4. Registro de datos**

Un registro es un conjunto de campos que contienen los datos que pertenecen a una misma repetición de entidad. Se le asigna automáticamente un número consecutivo (número de registro) que en ocasiones es usado como índice aunque lo normal y práctico es asignarle a cada registro un campo clave para su búsqueda.

En informática, un registro (también llamado fila o tupla) representa un objeto único de datos implícitamente estructurados en una tabla. En términos simples, una tabla de una base de datos puede imaginarse formada de filas y columnas o campos. Cada fila de una tabla representa un conjunto de datos relacionados y todas las filas de la misma tabla tienen la misma estructura.

### 3.5.5. Presentación de datos

La presentación de datos estadísticos constituyen en sus diferentes modalidades uno de los aspectos de más uso en la estadística descriptiva.

**Presentación escrita:** Esta forma de presentación de información se usa cuando una serie de datos incluye pocos valores, por lo cual resulta más apropiada la palabra escrita como forma de escribir el comportamiento de los datos; mediante la forma escrita, se resalta la importancia de las informaciones principales.

**Presentación tabular:** Cuando los datos estadísticos se presentan, a través de un conjunto de filas y de columnas que responden a un ordenamiento lógico; es de gran importancia para el usuario ya que constituye la forma más exacta de presentar las informaciones.

## **CAPITULO IV: RESULTADOS**

### **4.1. RESULTADOS DE TRABAJO DE CAMPO**

**CUADRO N° 01:** “CONCEPTO DE POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO”

**GRAFICO N° 01**

**CUADRO N° 02:** “SISTEMA DE INSPECCION DE TRABAJO”

**GRAFICO N° 02**

**CUADRO N° 03:** “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO”

**GRAFICO N° 03**

**CUADRO N° 04:** “PRINCIPIO DE CULPABILIDAD”

**GRAFICO N° 04**

**CUADRO N° 05:** “NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA”

**GRAFICO N° 05**

**CUADRO N° 06:** “SIGNIFICADO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD”

**GRAFICO N° 06**

**CUADRO N° 07:** “CRITERIOS DE SINGULARIDAD Y COHERENCIA NORMATIVA”

**GRAFICO N° 07**

**CUADRO N° 08:** “REDUCCIÓN DE MULTAS E INFRACCIONES SUBSANABLES ”

**GRAFICO N° 08**

**CUADRO N° 09:** “EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EN EL TUO DE LA LPAG”

**GRAFICO N° 09**

**CUADRO N° 10:** “EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD COMO FACTOR REDUCTOR DE MULTA EN EL SIT”

**GRAFICO N° 10**

**CUADRO N° 11:** “EXIGENCIA DE COMPROMISO ADICIONAL PARA ACCEDER AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN EL SIT”

**GRAFICO N° 11**

**CUADRO N° 12:** “MECANISMOS PARA VERIFICAR Y SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DEL COMPROMISO EXIGIDO EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD”

**GRAFICO N° 12**

**CUADRO N° 13:** “PLAZO PARA LA SUBSANACIÓN DE INFRACCIONES EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD REGULADO EN EL SIT”

**GRAFICO N° 13**

**CUADRO N° 14:** “RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LA REDUCCIÓN DE MULTA POR EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD”

**GRAFICO N° 14**

**CUADRO N° 15:** “CONSIDERACIONES DE LA PROPUESTA INVESTIGATIVA”

**GRAFICO N° 15**

TABLA N° 1:

**"CONCEPTO DE POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
De los siguientes conceptos, cuál de ellos identifica de mejor manera la potestad sancionadora administrativa del Estado	Es la facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo.	39	31%
	Es el mecanismo por el cual el Estado puede sancionar a los administrados.	14	11%
	Es el poder por el cual el Estado impone sanciones a los administrados mediante un procedimiento administrativo ante la comisión de una infracción	72	58%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 1:

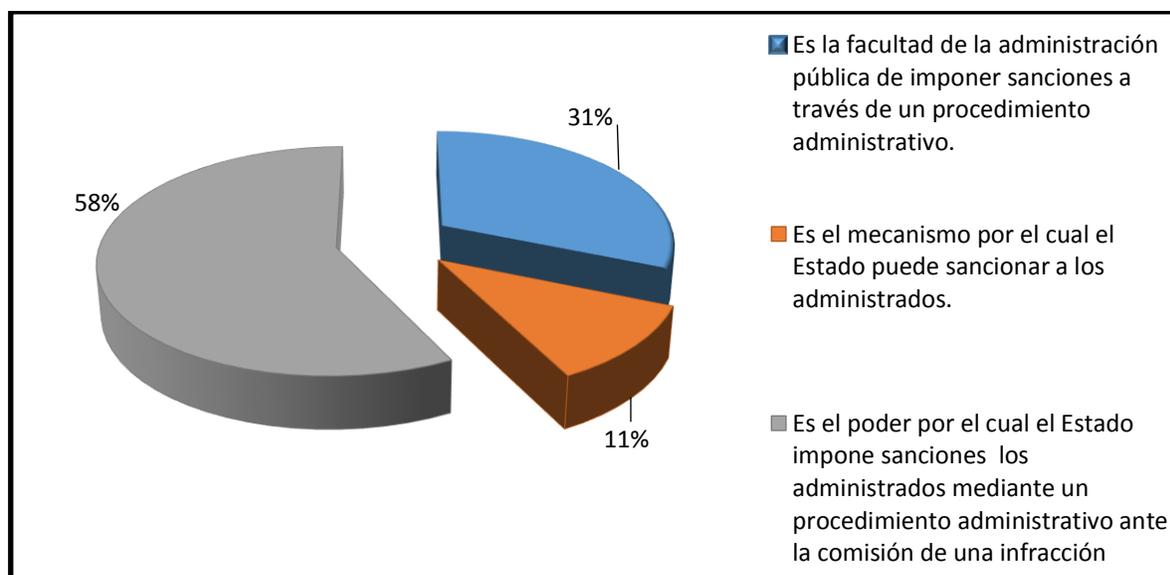


Gráfico N° 1: Concepto de Potestad sancionadora Administrativa del Estado

TABLA N° 2:

## "SISTEMA DE INSPECCION DE TRABAJO"

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
¿Que debe de entenderse por Sistema de inspección del trabajo?	Conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios orientados a garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral.	71	57%
	Es un sistema administrativo que tiene por objeto verificar y sancionar el adecuado cumplimiento de las leyes laborales.	37	38%
	Es el sistema que tiene por objetivo la defensa de los derechos de los trabajadores.	17	5%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 2:

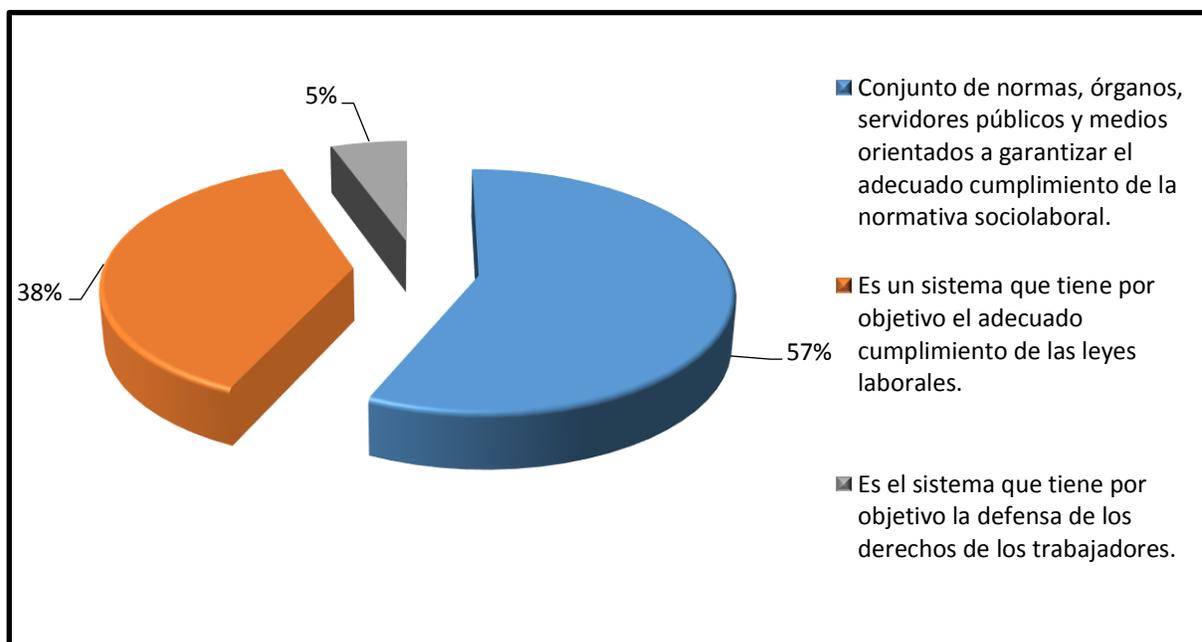


Gráfico N° 2: Sistema de Inspección de Trabajo

TABLA N° 3:

**"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Tomando en cuenta los conceptos antes consultados, ¿el procedimiento sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo, debe entenderse cómo?	Medio mediante el cual se impone una sanción a los empleadores.	18	15%
	Procedimiento mediante el cual se hace efectiva un acta de infracción.	29	23%
	Mecanismo que permite la imposición de una sanción a un empleador por la comisión de una infracción administrativa sociolaboral.	78	62%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 3:

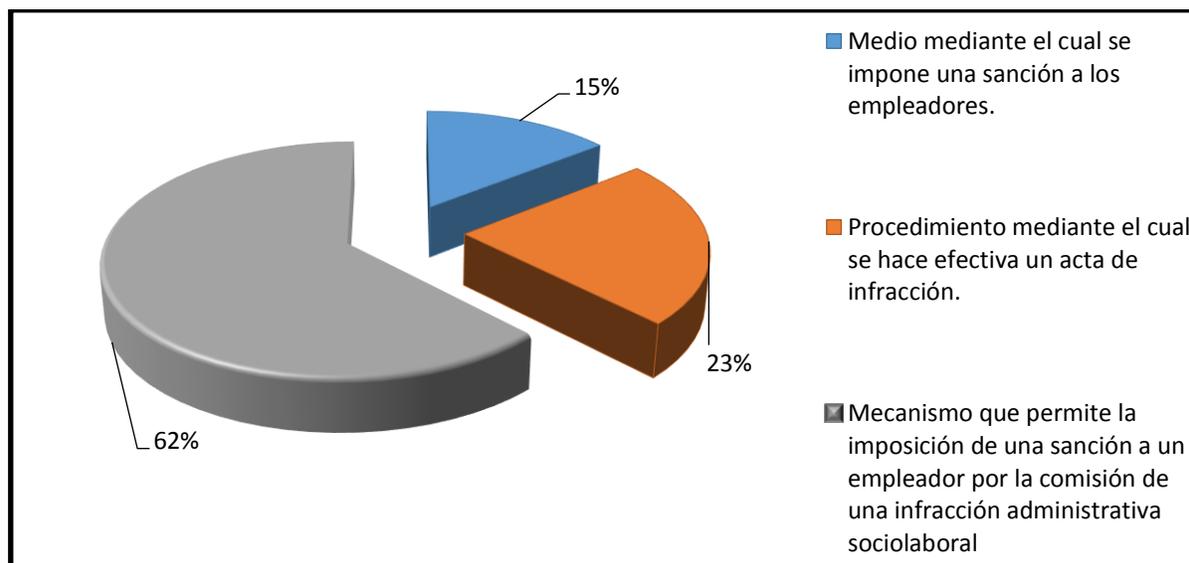


Gráfico N° 3: Procedimiento Administrativo Sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo

**TABLA N° 4:**  
**“PRINCIPIO DE CULPABILIDAD”**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
El principio de culpabilidad como parte de los principios que rige la potestad sancionadora del Estado y en consecuencia aplica a procedimientos especiales, implica:	Se analice si la conducta cometida es imputable al infractor, considerando los factores internos y externos que motivaron la comisión de la infracción.	34	27%
	Se analice la existencia de una conducta prohibida por norma con rango de ley y prevista como lesiva de bienes jurídicos plenamente identificables	17	14%
	Se analice la existencia de responsabilidad subjetiva, así como la exigibilidad de la conducta al infractor, esto es verificar la existencia de condiciones eximentes y atenuantes.	74	59%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

**GRAFICO N° 4:**

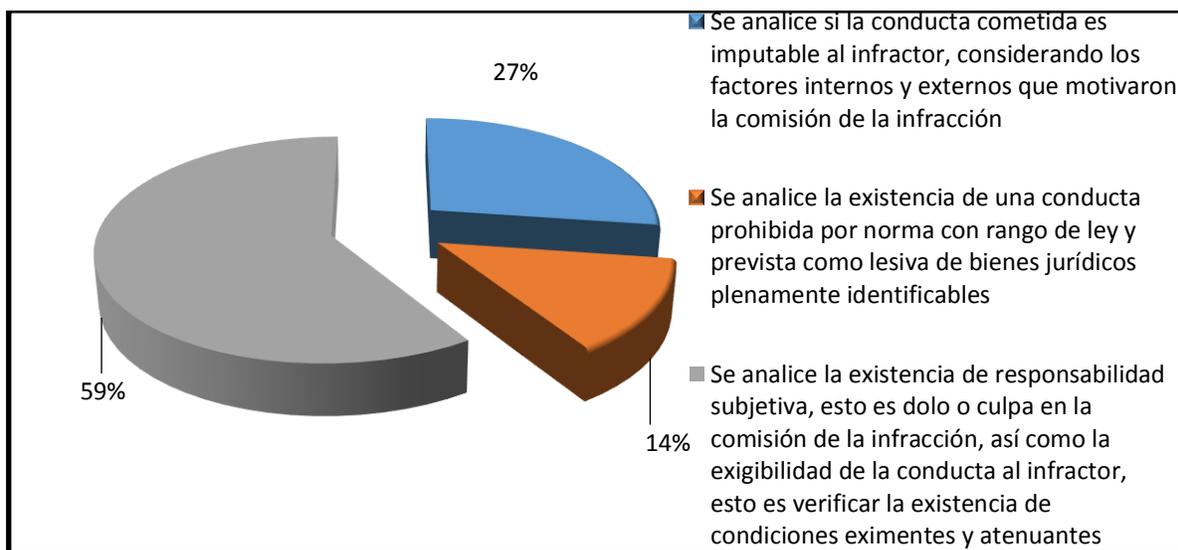


Gráfico N° 4: Principio de culpabilidad.

TABLA N° 5:

**"NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SIT"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Por regla general se ha determinado en sede administrativa que la responsabilidad es subjetiva, salvo reserva legal en contrario. En el caso del SIT cuya regulación no precisa la naturaleza de la responsabilidad administrativa, ¿se puede inferir que?	La responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones administrativas laborales es de carácter subjetivo	83	66%
	Debería regularse a través de una ley la naturaleza de la responsabilidad administrativa para los procedimientos sancionadores del SIT.	35	28%
	La responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones administrativas laborales es de carácter objetivo	7	6%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 5:

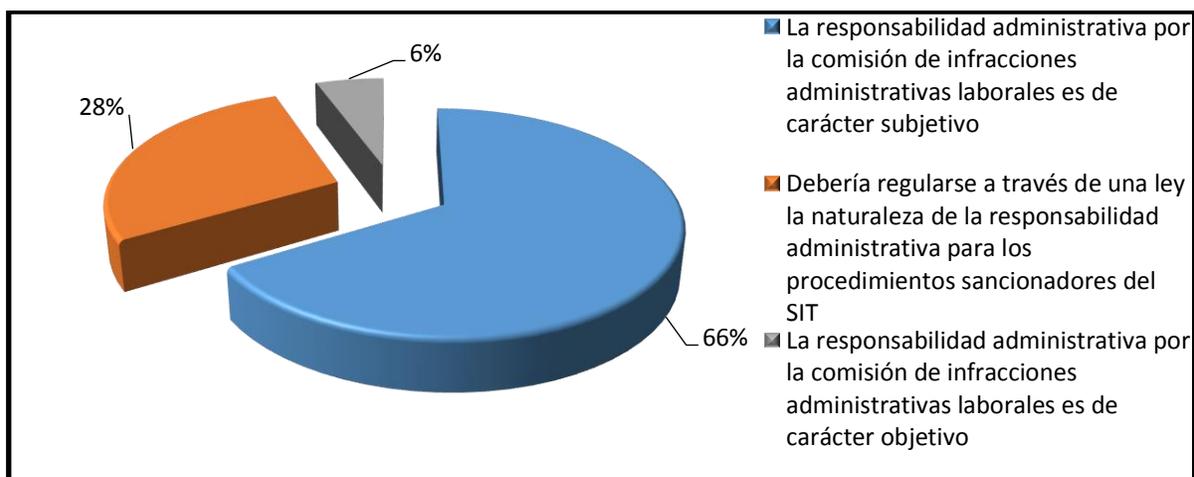


Gráfico N° 5: Naturaleza de la responsabilidad administrativa en el SIT.

**TABLA N° 6:**  
**"PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Según el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG, el Principio de Razonabilidad implica que si bien la imposición de sanciones no debe resultar más ventajosa al infractor que el cumplimiento de las normas, la sanción debe ser proporcional. A su criterio, ¿esto significa que?	Para la imposición de sanciones se deben evaluar una serie de parámetros, tales como la gravedad, el perjuicio, las circunstancias, la intencionalidad y el beneficio por la comisión de la infracción	78	62%
	Para la imposición de sanciones se deben evaluar las condiciones procesales y extra procesales del sujeto infractor con la finalidad de alcanzar una sanción justa.	20	22%
	Para la imposición de sanciones se debe tener en cuenta que la cuantía de la sanción respete los parámetros establecidos por la ley	27	16%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

**GRAFICO N° 6:**

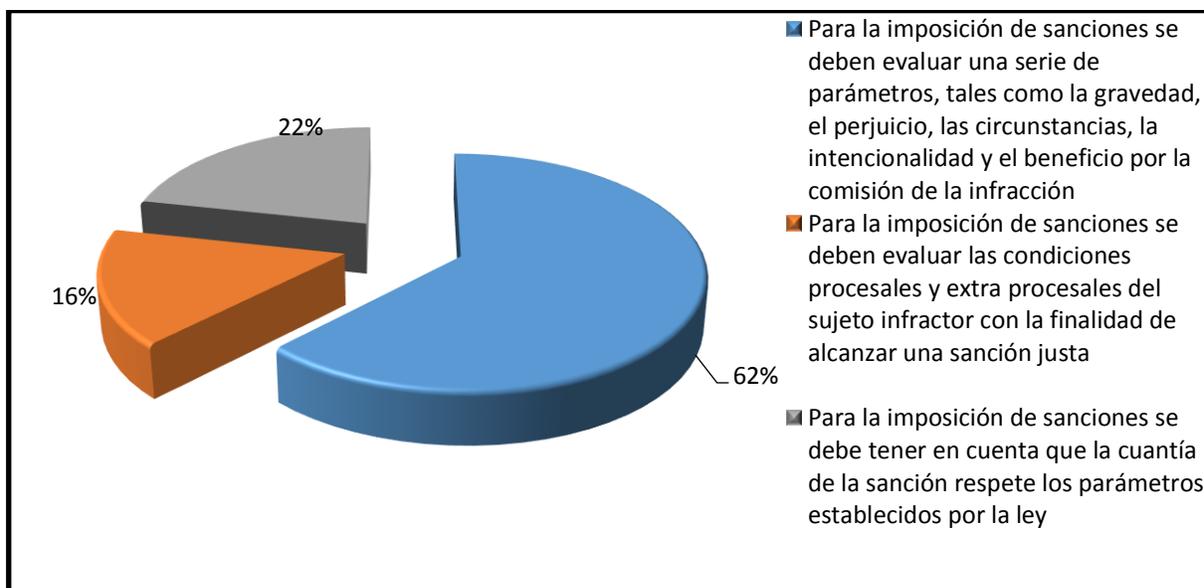


Gráfico N° 6: Principio de razonabilidad

TABLA N° 7:

**"CRITERIOS DE SINGULARIDAD Y COHERENCIA NORMATIVA"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
A partir de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272, se instauraron los criterios de singularidad y coherencia normativa; de manera que para el ejercicio de la potestad sancionadora los procedimientos especiales no deben brindar condiciones menos favorables que la norma general. A su criterio, ¿esto implica que?	No deben existir procedimientos especiales, sino un único procedimiento general	15	12%
	La regulación de los procedimientos sancionadores especiales deben respetar el cumplimiento de los principios, garantías y demás condiciones esenciales mínimas previstas en la norma general para los administrados	67	54%
	Los procedimientos especiales deben observar las reglas mínimas impuestas por el procedimiento general en tanto sea favorable para los administrados	43	34
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 7:

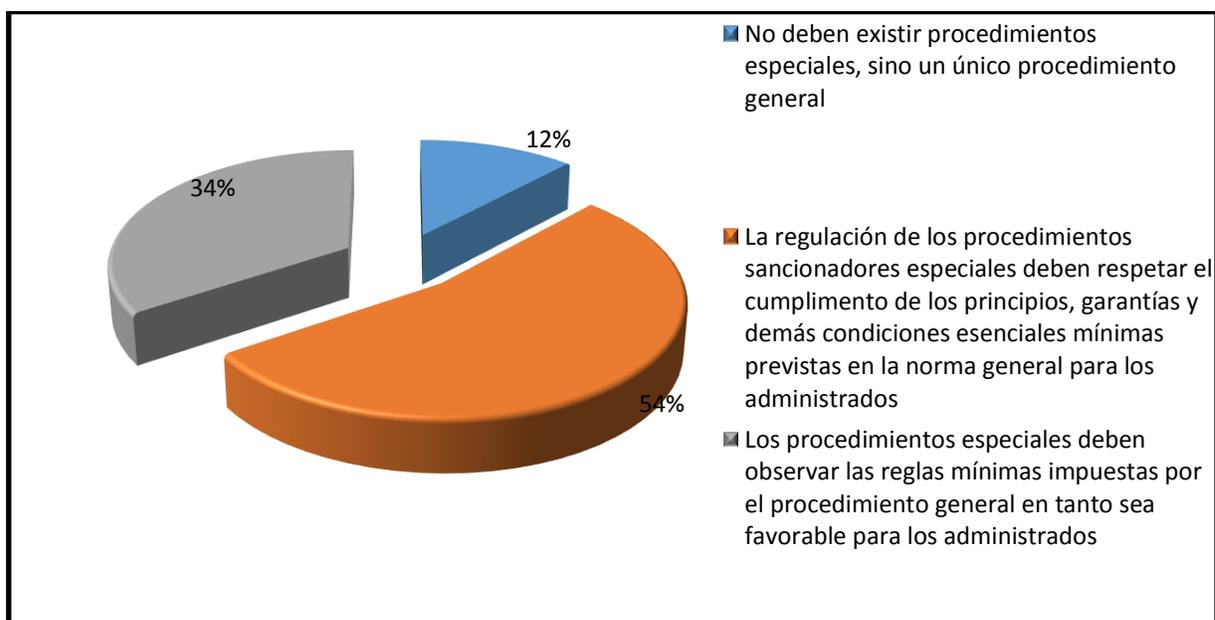


Gráfico N° 7: Criterios de singularidad y coherencia normativa

TABLA N° 8:

**"REDUCCIÓN DE MULTAS E INFRACCIONES SUBSANABLES"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
En el Sistema de Inspección de Trabajo se puede aplicar una reducción de multa, cuando se acredite la subsanación de infracciones en el seno del procedimiento sancionador. Esta situación es:	Desproporcional e irrazonable	16	13%
	Proporcional y razonable	109	87%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 8:

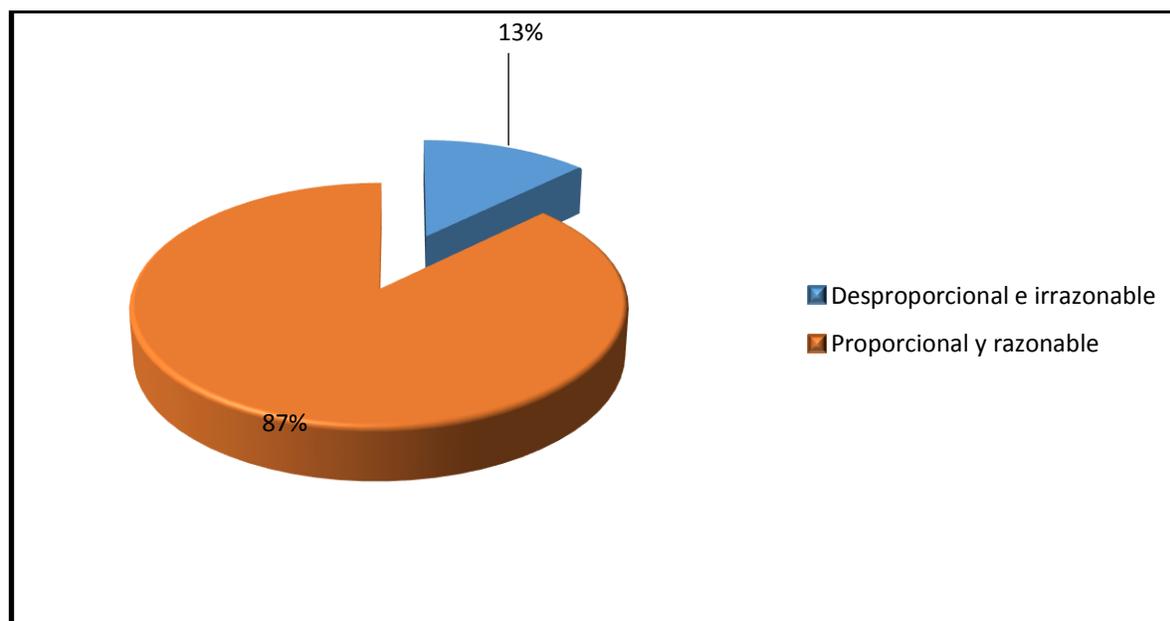


Gráfico N° 8: Reducción de multas e infracciones insubsanables.

TABLA N° 9:

**"EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EN EL TUO DE LA LPAG"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
En el TUO de la LPAG, el reconocimiento de la responsabilidad administrativa por el infractor configura una condición atenuante, cuyo principal efecto en la imposición de sanciones pecuniarias es la reducción al 50% de la multa. Este hecho es	Proporcional y razonable	69	55%
	Desproporcional e irracional	56	45%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

TABLA N° 9

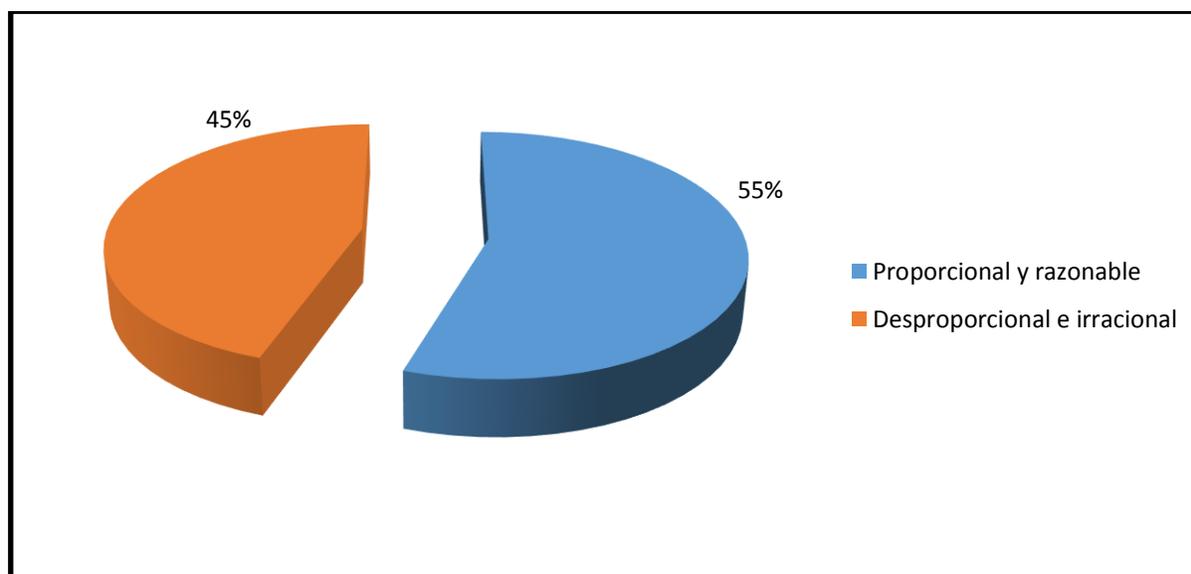


Gráfico N° 9: El reconocimiento de la responsabilidad en el TUO de la LPAG.

TABLA N° 10:

**"EL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD COMO FACTOR REDUCTOR DE MULTA EN EL SIT"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
En el Sistema de Inspección de Trabajo, el reconocimiento de la responsabilidad se regula como un factor reductor de multa al 80% de la sanción, exigiéndose para ello el compromiso de subsanar la infracción en plazo no mayor a (1) año. A su criterio, esta situación es	Coherente con la regulación del reconocimiento de la responsabilidad en la norma general	33	26%
	Incoherente con la regulación del reconocimiento de la responsabilidad en la norma general	92	74%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 10:

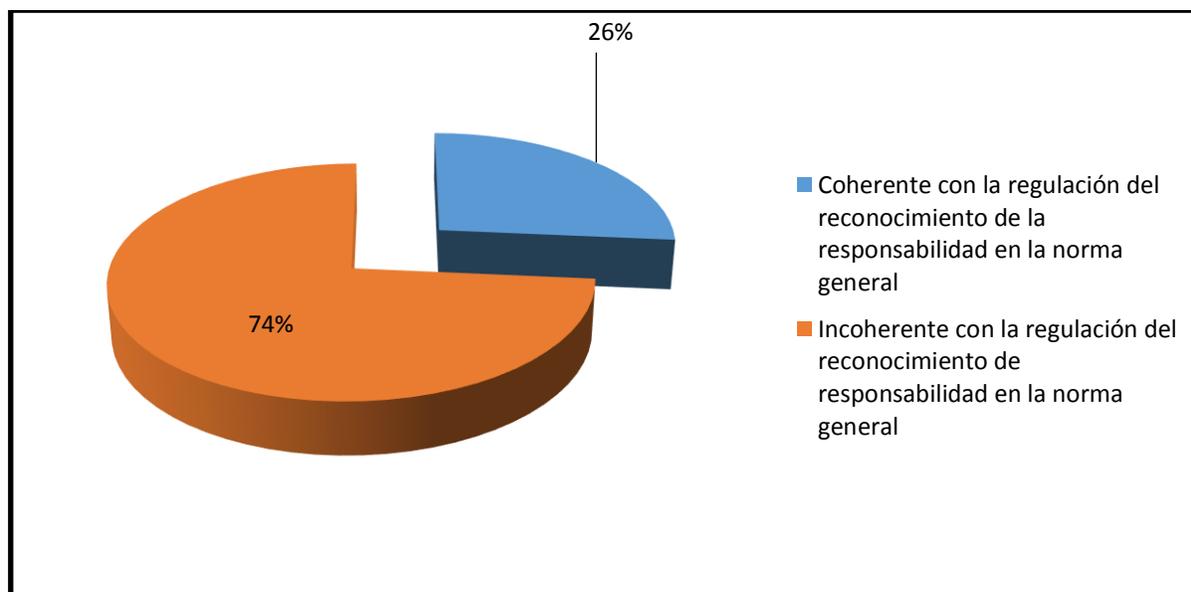


Gráfico N°10: Reconocimiento de la responsabilidad como factor reductor de multa en el SIT.

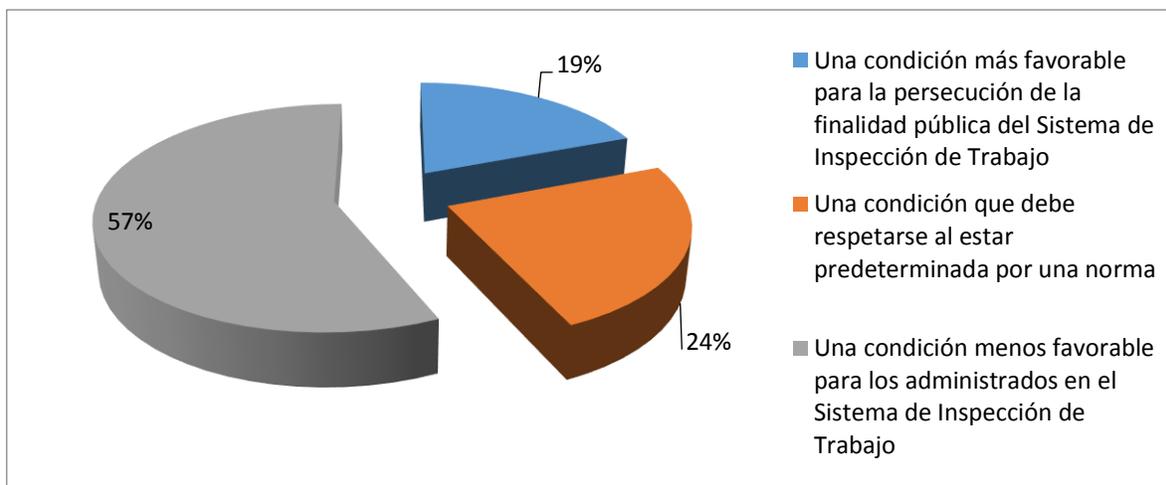
TABLA N° 11:

**"EXIGENCIA DEL COMPROMISO ADICIONAL PARA ACCEDER AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
La exigencia del compromiso adicional de subsanar la infracción para acceder al reconocimiento de la responsabilidad en el procedimiento sancionador es	Una condición más favorable para la persecución de la finalidad pública del Sistema de Inspección de Trabajo	24	19%
	Una condición que debe respetarse al estar predeterminada por una norma.	30	24%
	Una condición menos favorable para los administrados en el Sistema de Inspección de Trabajo	71	57%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 11:



*Gráfico N° 11:* Exigencia del compromiso adicional para acceder al reconocimiento de la responsabilidad.

TABLA N° 12:

**"MECANISMOS PARA VERIFICAR Y SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DEL COMPROMISO EXIGIDO EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
A la fecha no existe un mecanismo para verificar y sancionar el cumplimiento del compromiso para subsanar infracciones exigido en adición al reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento sancionador del SIT. A su criterio este hecho:	No pone en peligro la finalidad pública de la inspección de trabajo	7	6%
	Pone en peligro la finalidad pública de la inspección de trabajo	118	94%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 12:

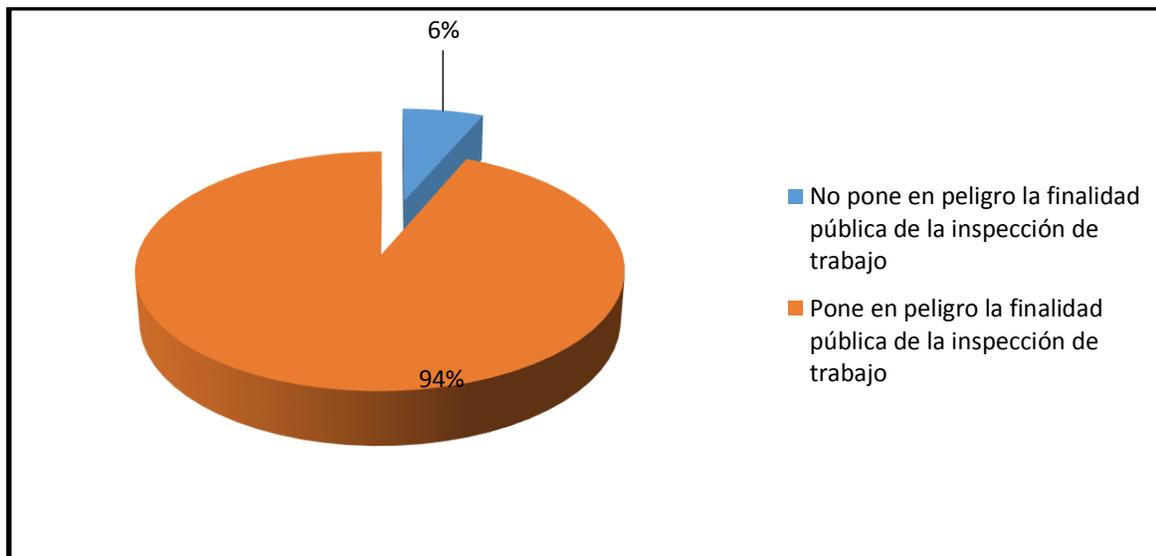


Gráfico N° 12: Mecanismos para verificar y sancionar el incumplimiento del compromiso exigido en adición al reconocimiento de responsabilidad

**TABLA N° 13:****"PLAZO PARA LA SUBSANACIÓN DE INFRACCIONES EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD REGULADO EN EL SIT"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
<b>A su criterio, el plazo para subsanar infracciones no mayor a un (1) año</b>	Debe ser impuesto por decisión inimpugnable de la Autoridad Inspectiva de Trabajo tomando en cuenta el Principio de Razonabilidad	21	17%
	Debe ser autoimpuesto por el propio administrado al existir habilitación normativa que así lo permite.	38	30%
	Debe ser impuesto por la Autoridad Inspectiva de Trabajo, pero con posibilidad de ser impugnado por el administrado sobre la base del Principio de Razonabilidad	66	53%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

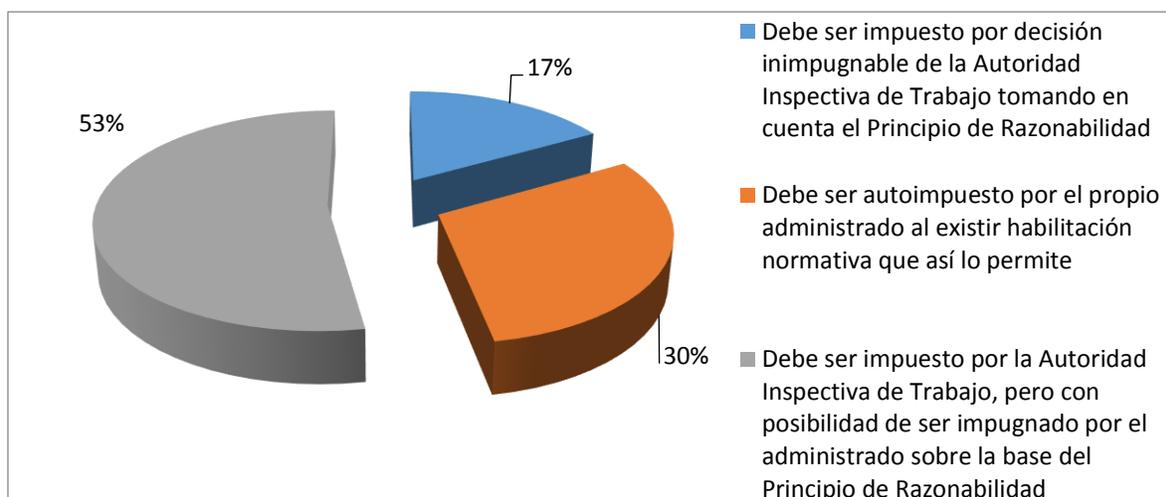
**GRAFICO N° 13:**

Gráfico N° 13: Plazo para la subsanación de infracciones en adición al reconocimiento de responsabilidad regulado en el SIT.

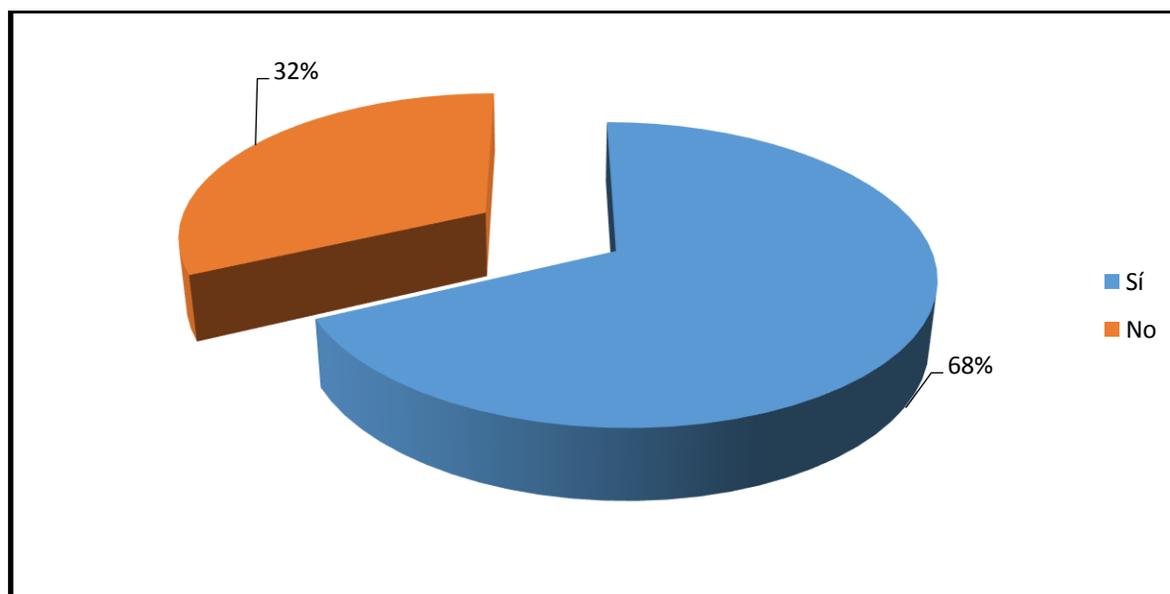
TABLA N° 14:

**"RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LA REDUCCIÓN DE MULTA POR EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
A su criterio, la reducción automática al 80% de la multa por el reconocimiento de la responsabilidad en el Sistema de Inspección de Trabajo, vulnera los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y transgrede las disposiciones generales del TUO de la LPAG para este tipo de situaciones	Sí	85	68%
	No	40	32%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 14:



*Gráfico N° 14:* Razonabilidad y proporcionalidad en la reducción de multa por el reconocimiento de la responsabilidad.

TABLA N° 15:

**"CONSIDERACIONES DE LA PROPUESTA INVESTIGATIVA"**

PREGUNTA	RESPUESTA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
¿Considera usted que la propuesta de investigación, permitirá adecuar la normativa especial del procedimiento administrativo sancionador laboral a las exigencias mínimas contenidas en el TUO de la LPAG?	Si	97	78%
	No	18	16%
<b>TOTAL</b>		125	100%

Fuente: Trabajo de campo realizado en la ciudad de Huacho, al mes de Agosto del 2018.

GRAFICO N° 15:

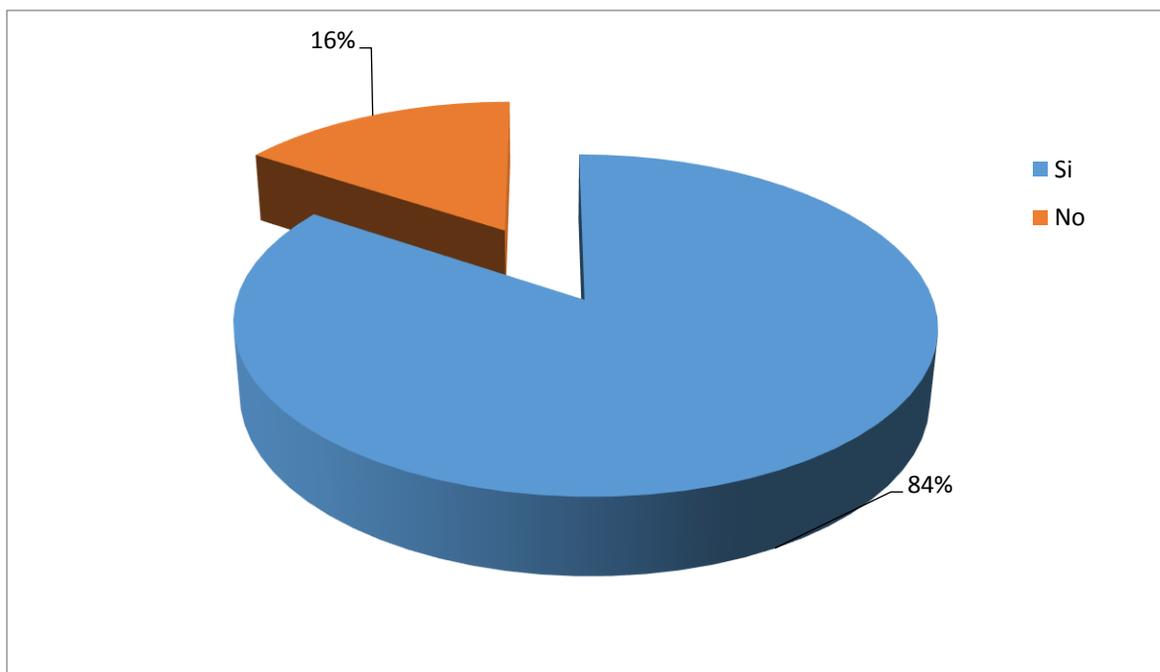


Gráfico N° 15: Consideraciones de la Propuesta Investigativa.

#### 4.1.1. Análisis de los resultados

En lo que corresponde al análisis de los resultados, debemos precisar que se elaboró una encuesta dirigida para su aplicación a 125 personas conformadas por abogados litigantes de la ciudad de Huacho pertenecientes al Distrito Judicial de Huaura, con la finalidad de obtener fundamentos doctrinarios y jurídicos sobre el tema de investigación del presente trabajo, el cual es titulado como “*El reconocimiento de la responsabilidad como causal atenuante de sanción en el procedimiento administrativo sancionador del sistema de inspección de trabajo (Huacho, 2017-2018)*”.

Demostrando mediante resultados estadísticos la viabilidad y necesidad de una correcta adecuación de la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del Sistema de Inspección de Trabajo, mediante la propuesta planteada.

Así se tiene que, se elaboró quince tablas, siendo que la “**TABLA N° 1: CONCEPTO DE POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO**”, donde se observa que un 58% de la muestra respondió que el concepto más adecuado para la potestad sancionadora administrativa del Estado consiste en el poder por el cual el Estado impone sanciones a los administrados mediante un procedimiento administrativo ante la comisión de una infracción. Un 31% de la muestra poblacional respondió que el concepto más idóneo para la potestad sancionadora administrativa del Estado se define como la facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo. El 11% restante de los encuestados consideran que es el mecanismo por el cual el Estado puede sancionar a los administrados., siendo que todo lo expresado se corrobora con el GRÁFICO N° 1.

Por su parte de la “**TABLA N° 2: SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO**”, se observa que el 57% de los encuestados comprende al SIT como el conjunto de normas órganos, servidores públicos y medios orientados a garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral. El 38 % de los encuestados lo entiende como un sistema administrativo que tiene por objeto verificar y sancionar el adecuado cumplimiento de las leyes laborales, mientras que un 5% lo concibe como el sistema

que tiene por objetivo la defensa de los derechos de los trabajadores, siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 2.

De otro lado se puede demostrar en la “**TABLA N° 3: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO**”, que el 62% de los encuestados consideran que es el mecanismo que permite la imposición de una sanción a un empleador por la comisión de una infracción administrativa sociolaboral. El 23% de los encuestados consideran que es el procedimiento mediante el cual se hace efectiva un acta de infracción. El restante 15% considera que es un medio por el cual se impone sanciones a los empleadores; siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 3.

Así también, la información brindada por la “**TABLA N° 4: PRINCIPIO DE CULPABILIDAD**”, refleja que el 59% de la población encuestada considera que el Principio de Culpabilidad como parte de los principios que rige la potestad sancionadora del Estado y en consecuencia aplica a procedimientos especiales, implica que se analice la existencia de responsabilidad subjetiva, esto es dolo o culpa en la comisión de infracción, así como la exigibilidad de la conducta al infractor, esto es verificar la existencia de condiciones eximentes y atenuantes. Un 27% de los encuestados considera que dicho principio implica que se analice si la conducta cometida es imputable al infractor, considerando los factores internos y externos que motivaron la comisión de la infracción. El 14% restante considera que este principio de culpabilidad implica el análisis de la existencia de una conducta prohibida por ley y prevista como lesiva de bienes jurídicos plenamente identificables; siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 4.

De la “**TABLA N° 5: NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL SIT**”, que plantea lo siguiente: “Por regla general se ha determinado en sede administrativa que la responsabilidad es subjetiva, salvo reserva legal en contrario. En el caso del Sistema de Inspección de Trabajo cuya regulación no precisa la naturaleza de la responsabilidad administrativa, ¿se puede inferir que?”: ,de lo cual se observa que el 66% de los encuestados decidieron que la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones administrativas laborales es de carácter subjetivo, mientras que el 28% de la muestra poblacional respondió que debería

regularse a través de una ley la naturaleza de la responsabilidad administrativa para los procedimientos sancionadores del SIT, y un 6% de la población consideró que la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones laborales es de carácter objetivo; siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 5.

De otro lado respecto al significado del concepto del Principio de Razonabilidad regulado en el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG que implica que si bien la imposición de sanciones no debe resultar más ventajosa al infractor que el cumplimiento de las normas, la sanción debe ser proporcional, la **“TABLA N° 6: PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD”** refleja que el 62% del sondeo considera que lo consultado significa que para la imposición de sanciones se deben evaluar una serie de parámetros, tales como la gravedad, el perjuicio, las circunstancias, la intencionalidad y el beneficio de la comisión de la infracción. El 22% considera que lo consultado significa que para la imposición de sanciones se deben evaluar las condiciones procesales y extra procesales del sujeto infractor con la finalidad de alcanzar una sanción justa. Un 16% considera que lo consultado significa que para la imposición de sanciones se debe tener en cuenta que la cuantía de la sanción respete los parámetros establecidos por la ley; siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 6.

De la **“TABLA N° 7: CRITERIOS DE SINGULARIDAD Y COHERENCIA NORMATIVA”**, que plantea como interrogante: “A partir de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272, se instauraron los criterios de singularidad y coherencia normativa; de manera que para el ejercicio de la potestad sancionadora los procedimientos especiales no deben brindar condiciones menos favorables que la norma general. A su criterio, ¿esta afirmación implica que?” se demostró que el 54% del total de encuestados indicaron que la regulación de los procedimientos sancionadores especiales deben respetar el cumplimiento de los principios, garantías y demás condiciones esenciales mínimas previstas en la norma general para los administrados, el 34% indicaron que los procedimientos especiales deben observar las reglas mínimas impuestas por el procedimiento general en tanto sea favorable para los administrados, y un 12% considera que no deben existir procedimientos especiales,

sino un único procedimiento general; siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 7.

De la **“TABLA N° 8: REDUCCIÓN DE MULTAS E INFRACCIONES SUBSANABLES”**, que planteó como interrogante: “En el Sistema de Inspección de Trabajo se puede aplicar una reducción de multa, cuando se acredite la subsanación de infracciones en el seno del procedimiento sancionador. Esta situación es:”, el 87% consideró que es proporcional y razonable, mientras que un 13% consideró que es desproporcional e irrazonable, siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 8.

Por otra parte, se interrogó: “En el TUO de la LPAG, el reconocimiento de la responsabilidad administrativa por el infractor configura una condición atenuante, cuyo principal efecto en la imposición de sanciones pecuniarias es la reducción al 50% de la multa:”, demostrándose mediante la **“TABLA N° 9: RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EN EL TUO DE LA LPAG”** que este hecho es: proporcional y razonable para un 55% de la población, mientras que desproporcional e irrazonable para un 45% de la población, siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 9.

De la **“TABLA N° 10: "RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD COMO FACTOR REDUCTOR DE MULTA EN EL SIT"**, donde se planteó al criterio de los encuestados la siguiente situación: En el Sistema de Inspección de Trabajo, el reconocimiento de la responsabilidad se regula como un factor reductor de multa al 80% de la sanción, exigiéndose para ello el compromiso adicional de subsanar la infracción en plazo no mayor a (1) año; delo cual, el 26% de los encuestados considera que es coherente con la regulación del reconocimiento de la responsabilidad en la norma general, mientras que el 74% considera que es incoherente con la regulación del reconocimiento de la responsabilidad en la norma general, siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 10.

De la **“TABLA N° 11: "EXIGENCIA DEL COMPROMISO ADICIONAL PARA ACCEDER AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD"**, se planteó lo siguiente: “La exigencia del compromiso adicional de subsanar la infracción para acceder al reconocimiento de la responsabilidad en el procedimiento sancionador

es”; de lo cual, se observa que el 57% de los encuestados consideraron que es una condición menos favorable para los administrados en el Sistema de Inspección de Trabajo, mientras que el 24% de la muestra poblacional respondió que es una condición que debe respetarse al estar predeterminada por una norma y un 19% consideran que es una condición más favorable para la persecución de la finalidad pública del Sistema de Inspección de Trabajo, siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 11.

De la **“TABLA N° 12: "AUSENCIA DE MECANISMOS PARA VERIFICAR Y SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DEL COMPROMISO EXIGIDO EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD"**, se planteó al criterio de los encuestados el siguiente hecho: “A la fecha no existe un mecanismo para verificar y sancionar el cumplimiento del compromiso para subsanar infracciones exigido en adición al reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento sancionador del SIT”; demostrándose que un 94% de los encuestados considera que pone en peligro la finalidad pública de la inspección de trabajo, mientras que un 7% de la muestra considera que no pone en peligro la finalidad pública de la inspección de trabajo, siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 12.

Luego, atendiendo al criterio de los encuestados se consultó respecto al plazo para subsanar infracciones no mayor a un (1) año, lo cual se desprende de la **“TABLA N° 13: "PLAZO PARA LA SUBSANACIÓN DE INFRACCIONES EN ADICIÓN AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD REGULADO EN EL SIT"**, que un 53% de la muestra poblacional respondió que debe ser impuesto por la Autoridad Inspectiva de Trabajo, pero con posibilidad de ser impugnado por el administrado sobre la base del Principio de Razonabilidad; mientras que el 30% indicó que debe ser autoimpuesto por el propio administrado al existir habilitación normativa que lo permite y un 17% consideró que debe ser impuesto por decisión inimpugnable de la Autoridad Inspectiva de Trabajo tomando en cuenta el Principio de Razonabilidad, siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 13.

Así también en la presente investigación se planteó lo siguiente: “A su criterio, la reducción automática al 80% de la multa por el reconocimiento de la responsabilidad en el Sistema de Inspección de Trabajo, vulnera los criterios de razonabilidad y

proporcionalidad y transgrede las disposiciones generales del TUO de la LPAG para este tipo de situaciones”, mostrándonos la **“TABLA N° 14: "RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LA REDUCCIÓN DE MULTA POR EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD"**, como se observa el 68% de la muestra poblacional encuestada considera que SI, mientras que un 32% consideraron que NO, siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 14.

De la interrogante, ¿Considera usted que la propuesta de investigación, permitirá adecuar la normativa especial del procedimiento administrativo sancionador laboral a las exigencias mínimas contenidas en el TUO de la LPAG?, se muestra en la **“TABLA N° 15: "CONSIDERACIONES DE LA PROPUESTA INVESTIGATIVA"**, demostrando que el 78% de la muestra poblacional considera que SI están de acuerdo lo planteado en la presente investigación, mientras que el 16% de la población considera que NO están de acuerdo, siendo que todo lo expresado se corrobora en el GRÁFICO N° 15.

## CAPÍTULO V

### DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1. DISCUSIÓN Y CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

##### 5.1.1. Discusión

El resultado de la observación de los hechos nos permitió obtener características peculiares de los datos obtenidos que se ven expresados en el logro de los objetos de la investigación.

En relación al **Objetivo General** que fue determinado como “Fundamentar la derogación de la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT contemplado en el artículo 49 del RLGIT sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia previstos en el artículo 245.2 y en función a los principios de proporcionalidad y razonabilidad previstos en el numeral 10 del artículo 246 del TUO de la LPAG, logrando así su adecuación a las condiciones mínimas establecidas para los administrados en este tipo de situaciones.”, la muestra poblacional con un porcentaje mayoritario en los GRÁFICOS N° 10, 11 y 15 consideran que se requiere de la adecuación de la norma a fin de asegurar un ejercicio idóneo de la potestad sancionadora del Estado, y que no se trasgreda las disposiciones generales del TUO de la LPAG para este tipo de situaciones, como es la restricción de su aplicación para las infracciones insubsanables, la imposibilidad de verificar o sancionar su incumplimiento y la reducción indiscriminada de la sanción a imponerse a solo criterio del administrado, por lo que se requiere la derogación de la norma que regula el compromiso exigido para el reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como causal atenuante de sanción en los procedimientos administrativos sancionadores laborales, con la consiguiente adecuación a las exigencias mínimas contenidas en la norma administrativa general.

En relación a los **Objetivos Específicos**, se pudo determinar que:

Respecto al **primer Objetivo Específico** que fue determinado como “Desarrollar el contenido de los criterios de singularidad y coherencia previstos en el TUO de la LPAG y su relación con la regulación del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública”, se logró comprobar en el GRÁFICO N° 7 que existe un gran porcentaje de encuestados que han interiorizado que a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, los criterios de singularidad y coherencia normativa implican que para el ejercicio de la función administrativa y en específico de la potestad sancionadora los procedimientos especiales no deben transgredir los principios ni otorgar condiciones menos favorables que la previstas la norma general a favor de los administrados.

Respecto al **segundo Objetivo Específico** que fue determinado como “Estudiar las implicancias del principio de culpabilidad con la regulación de los eximentes y atenuantes de responsabilidad reconocidos en el TUO de la LPAG.”, se verificó en los GRÁFICOS N° 4 y 5 que la población, pese de no conocer íntegramente el concepto que implica el Sistema de Inspección de Trabajo, reconoce en función a la regla general administrativa que la responsabilidad en esta materia es subjetiva y que por tanto en función al Principio de Culpabilidad se deberá analizar además de la existencia de dolo o culpa, la exigibilidad de la conducta al infractor, esto mediante la verificación de condiciones eximentes o atenuantes de responsabilidad.

Y finalmente, en cuanto al **tercer Objetivo Específico** que fue determinado como “Demostrar en función al Principio de Razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG que la reducción de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción por acceder al reconocimiento de la responsabilidad en el procedimiento sancionador del SIT, representa un riesgo potencial para la imposición de sanciones desproporcionales.”, los resultados obtenidos en los GRÁFICOS N° 6 y 14 demuestran que un gran porcentaje de los encuestados están de acuerdo en que la regulación deba adecuarse de forma tal que exista proporcionalidad y razonabilidad en la aplicación de las sanciones ante la comisión de una infracción administrativa laboral por parte del administrado, incluso cuando ha reconocido expresamente su responsabilidad.

### 5.1.2. Contrastación de hipótesis

- Como solución probable al problema, deductivamente nos imaginamos una supuesta solución tentativa; así tenemos que nuestra hipótesis formulada fue: Si, se derogara la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT, sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en función al Principio de Razonabilidad, se logrará su adecuación a las condiciones mínimas establecidas para dicha causal atenuante en el TUO de la LPAG.
- El examen reflexivo de los datos obtenidos de la encuesta, nos permitió arribar a un conjunto de ideas, que nos sirve para fundamentar la realidad objetiva y material de nuestra hipótesis en el sentido de:
  - Nos permitió identificar la falta de singularidad y coherencia normativa en la regulación del reconocimiento de la responsabilidad como causal atenuante de responsabilidad en el Sistema de Inspección de Trabajo respecto de la regulación establecida por la Ley del Procedimiento Administrativo General en cuanto a su imposibilidad de aplicación a las infracciones insubsanables por ser considerado como un factor reductor de multa.
  - Identificamos que el compromiso que se exige a los administrados una vez reconocida la responsabilidad de la infracción administrativa, no garantiza el cumplimiento de las infracciones detectadas, pues no existe mecanismo procesal o sustantivo que permita verificarlo o sancionarlo, resultando ser problemático el tratamiento normativo que se ha realizado al reconocimiento de responsabilidad como un factor reductor de multa
  - Identificamos que la sola atribución del administrado para autoimponerse un plazo a cambio de una reducción indiscriminada del 20% de la sanción no cumple con los parámetros exigidos por el

Principio de Razonabilidad para la imposición de sanciones en sede administrativa.

## 5.2. CONCLUSIONES

1. El ejercicio de la potestad sancionadora en el Sistema Inspectivo de Trabajo, regido por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, así como su reglamento con sus respectivas modificatorias, y sus normas complementarias se encuentran también supeditados a los principios y disposiciones de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, haciendo que exista una necesaria coherencia entre leyes que garanticen de igual manera la vigencia de los derechos y condiciones otorgadas en favor de los administrados.
2. El reconocimiento de la responsabilidad por parte de los administrados ante la comisión de una infracción administrativa laboral, debe ser regulado como una causal atenuante de responsabilidad y no como un factor reductor de multa aplicable solo para infracciones subsanables; pues de realizar lo contrario implicaría una contravención a los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en el principio de razonabilidad, otorgando en consecuencia condiciones menos favorables que las previstas para los administrados en la Ley del Procedimiento Administrativo General en este tipo de situaciones.
3. El compromiso exigido en adición al reconocimiento de la responsabilidad en el procedimiento sancionador laboral no garantiza el cumplimiento de las infracciones detectadas, pues no existen mecanismos procesales o sustantivos que permitan su verificación o sanción, peligrando en consecuencia la materialización de la finalidad pública impuesta para la inspección de trabajo.
4. Las sanciones que se aplican a los infractores ante la comisión de una infracción administrativa laboral, incluso ante un reconocimiento de responsabilidad, debe encontrarse acorde a los criterios de proporcionalidad que implica el principio de razonabilidad.

### **5.3. RECOMENDACIONES**

1. La actual regulación que versa sobre la reducción de multas que se encuentran normada tanto en la ley del Procedimiento Administrativo General, como en la Ley General de Inspección del Trabajo, requieren una modificación que garantice no solo la coherencia normativa entre ambas, sino que garanticen que en su aplicación se ciña al principio de razonabilidad.

La modificación se realizaría del siguiente modo:

#### **DECRETO SUPREMO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA LEY N° 28806, LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO**

#### **EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

#### **CONSIDERANDO:**

Que, mediante Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, se modifica el numeral 1 del Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, estableciendo que la mencionada ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales;

Que, el mencionado decreto legislativo modifica también el numeral 2 del Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, estableciendo que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en ella;

Que, la Primera Disposición Complementaria Transitoria del mismo decreto legislativo establece que las entidades públicas deben adecuar sus procedimientos especiales a lo previsto en el numeral 2 del Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, con fecha 20 de marzo de 2017 se publica en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, establece las reglas tanto para la realización de las actuaciones de la inspección del trabajo como para la calificación de las conductas que constituyen infracciones al ordenamiento sociolaboral, de la seguridad social, de la seguridad y salud en el trabajo y de la labor inspectiva; así como el procedimiento sancionador de inspección de trabajo;

Que, para la ejecución de las disposiciones legales antes detalladas, corresponde modificar el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR;

De conformidad con lo establecido por el numeral 8) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley N° 29831, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y sus modificatorias;

## **DECRETA:**

### **Artículo 1.- Objeto**

El presente decreto supremo tiene por objeto modificar el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, a fin de adecuarlo a las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en lo concerniente a la regulación de la causal atenuante de responsabilidad administrativa.

### **Artículo 2.- Modificación de artículos del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo**

Modifíquense los artículos 49 y 47-A l Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR; los que quedan redactados de la siguiente manera:

**“Artículo 49.- Reducción de la multa**

En el caso de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley, la autoridad competente puede ordenar las diligencias necesarias para que se verifique la subsanación de las infracciones detectadas, a efectos de emitir pronunciamiento sobre la solicitud de reducción de multa.

Los beneficios previstos en el artículo 40 de la Ley son aplicables en la medida en que la infracción sea subsanable. Las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos.

En los casos contenidos en el artículo 50 no es aplicable el tope al que alude el inciso 48.1-A del artículo 48.

**Artículo 47-B.- Atenuante de responsabilidad**

Constituyen atenuante de responsabilidad por la comisión de infracciones la situación prevista en el literal a) del numeral 2 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Para la determinación del monto a reducirse, la autoridad de primera instancia deberá aplicar los criterios del Principio de Razonabilidad establecido en el artículo 47.3 del presente Reglamento.”

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

**ÚNICA.-** La presente norma es de aplicación inmediata, incluso a los procedimientos sancionadores en trámite.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ..... días del mes de .....del año dos mil .....

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO

Presidente de la República

SYLVIA CÁCERES PIZARRO

Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

2. Se recomienda el desarrollo de eventos académicos que permitan el debate del tema del presente trabajo investigativo, a fin de tener en cuenta las posiciones doctrinarias de los diferentes tratadista que manejen el tema, avivando un desarrollo teórico más amplio que permita fundamentar un propuesta legislativa acorde con las mejoras que se requieran.

## **CAPÍTULO VI**

### **FUENTES DE INFORMACIÓN**

#### **6.1. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS**

AGUILA GRADOS, C. (2014) El ABC del Derecho Administrativo, EGACAL (Escuela de Altos Estudios), Editorial San Marcos, Lima-Perú.

ANDRÉS PÉREZ, M. (2008) El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador. Barcelona: Bosch.

ARELLANO ROJAS, ERIK y FERNÁNDEZ VENTOSILLA, ARTURO (2018) Manual de Fiscalización Tributaria y Laboral. Gaceta Jurídica, Lima – Perú

REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO (2015) Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER 2015- 67695.

CANO CAMPOS, T. (1995), derecho administrativo sancionador. Revista Española de Derecho Constitucional Año 15. Núm. 43. Enero-abril

CARRILLO CASTRO, A. (1988). La Reforma Administrativa en México, Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta), S.A. Librero-Editor. México.

CARRETERO PÉREZ Y CARRETERO SÁNCHEZ (1995), Derecho Administrativo Sancionador. 2da. Edición. Editorial de Derechos Reunidos. Madrid.

CAPCHA REYMUNDO, O. (2011) los principios del derecho administrativo sancionador como garantías del administrado frente a la facultad punitiva del estado. MANUAL DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LIMA, GACETA JURIDICA.

CIANCARDO, J. (2004) El principio de razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad. Editorial Ábaco, Buenos Aires.

- DROMI, R. (1995) Derecho Administrativo, 7º Edición Actualizada, Tomo I, Editorial Gaceta Jurídica y Editorial de ciencia y cultura, Ciudad de Argentina.
- DIAZ, J. M. (2010). Actas, informes y requerimientos de la inspección del Trabajo. España: Universidad de la Laguna.
- GARCÍA MANZANO, P. De la Potestad Sancionadora. En: Comentario Sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre). Edición compilada por Juan Alfonso Santamaría Pastor. Editorial Carperi, S.L. Madrid. P. 502.
- GARBERÍ LLOBREGAT, José. El Procedimiento Administrativo. Tercera Edición, 1998.
- GÓMEZ TOMILLO, M.(2010) Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo. Editorial Aranzadi, Segunda Edición, Madrid.
- GORELLI, Juan y GOMEZ, Tomas. (2008). El despido disciplinario. Madrid: Difusion.
- Enciclopedia Juridica Omeba. (s.f.). Buenos Aires: Bibliografica Argentina S.R.L.
- HUAPAYA TAPIA, R. (2005) “¿Cuáles son los alcances del derecho al debido procedimiento Administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General?”, en Actualidad Jurídica, T. 141, Lima.
- LOZANO, Blanca. <<Panorámica general de la potestad sancionadora de la administración en Europa: <despenalización> y garantía>>. En: RAP. No. 121. 1990, pág. 393.
- MORON URBINA Juan C. (2009). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima.
- OSSA ARBELÁEZ, J. (2009). Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Bogotá: Legis PLA, A. (1998). Los principios del Derecho del Trabajo. Buenos Aires: Depalma.
- ROJAS, J. (2001). ¿HEMOS ENCONTRADO EL RUMBO DEL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ? Reflexiones en torno a la próxima

entrada en vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444. Lima:

TOLEDO, O. (2007). Los principios Ordenadores que rigen el Sistema de Inspección de Trabajo. JUSPER, 115.

TOYAMA, J., SANGUINETI, W., & ALVA, A. e. (2010). Manual de actualización laboral. Lima: Gaceta Jurídica.

## 6.2. FUENTES HEMEROGRÁFICAS

GAZZOLO, L. Apuntes de Derecho Administrativo Peruano, Revista de Derecho de la PUCP, recuperado de:  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/viewFile/12943/13532>

DANÓS ORDÓÑEZ, J. Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. En: Ius Et Veritas, revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la PUCP. Año V, N° 10. P 150

ZEGARRA VALDIVIA, D. (2010) La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General. En: Revista de Derecho Administrativo N° 9, año 5, Lima

## 6.3. FUENTES ELECTRONICAS

ZEGARRA, O. (2003). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Análisis de la Ley 27444. Lima: Praxis.

EL SISTEMA DE INSPECCION EN EL TRABAJO. (28 de Agosto de 2017). Obtenido de  
[http://globalconsultingenterprise.com/?p=982:](http://globalconsultingenterprise.com/?p=982)  
<http://globalconsultingenterprise.com/?p=982>

JULCA, M. A. (3 de octubre de 2013).  
[http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/3473/Julca\\_bm.pdf?sequence=1](http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/3473/Julca_bm.pdf?sequence=1). Obtenido de

SUNAFIL. (29 de 09 de 2018). <https://www.sunafil.gob.pe/inspecciones-de-trabajo.html>.  
Obtenido de <https://www.sunafil.gob.pe/inspecciones-de-trabajo>

ZAVALETA, R. (03 de enero de 2016).  
<http://rooswelthgerardozaavaletabenites.blogspot.com/2016/01/la-inspeccion-del-trabajo-o.html>.

TESIS DE

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/107255/La-facultad-fiscalizadora-de-la-direcci%C3%B3n-del-trabajo.pdf?sequence=4>

LA FACULTAD FISCALIZADORA DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO Novedades en el procedimiento de fiscalización UTORES: MANUEL ALEJANDRO AEDO OSORIO. CLAUDIO ALEJANDRO VEGA ESPINOSA. PROFESOR GUÍA : RICARDO JURI SABAG. SANTIAGO, DICIEMBRE 2001 , UNIC;VERSIDAD DE CHILE.

## VII. ANEXOS

### ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA	OBJETIVOS		HIPÓTESIS	VARIABLES
<p>¿De qué manera la exigencia del compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año adicional al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados para acceder a una reducción de la multa al ochenta por ciento (80%) en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT regulado en el artículo 49 del RLGIT, no se adecúa a las condiciones mínimas establecidas para dicha causal atenuante de responsabilidad sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa previstos en el artículo 245.2 y en función a los principios de proporcionalidad y razonabilidad previstos en el numeral 10 del artículo 246 del TUO de la LPAG?</p>	<p><b>GENERAL:</b> Fundamentar la derogación de la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT contemplado en el artículo 49 del RLGIT sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa previstos en el artículo 245.2 y en función a los principios de proporcionalidad y razonabilidad previstos en el numeral 10 del artículo 246 del TUO de la LPAG, logrando así su adecuación a las condiciones mínimas establecidas para los administrados en este tipo de situaciones.</p>	<p><b>ESPECIFICOS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar el contenido de los criterios de singularidad y coherencia previstos en el TUO de la LPAG y su relación con la regulación del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública.</li> <li>2. Estudiar las implicancias del principio de culpabilidad con la regulación de los eximentes y atenuantes de responsabilidad reconocidos en el TUO de la LPAG.</li> <li>3. Demostrar en función al Principio de Razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG que la reducción de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción por acceder al reconocimiento de la responsabilidad en el procedimiento sancionador del SIT, representa un riesgo potencial para la imposición de sanciones desproporcionales.</li> </ol>	<p>Si, se derogara la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT, sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en función al Principio de Razonabilidad, se logrará su adecuación a las condiciones mínimas establecidas para dicha causal atenuante en el TUO de la LPAG.</p>	<p>Derogación del compromiso exigido para el reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como causal atenuante de sanción en los procedimientos administrativos sancionadores laborales.</p> <p>Prevalencia de los criterios de singularidad, coherencia normativa y de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores laborales</p> <p>Adecuación del procedimiento administrativo sancionador laboral a las exigencias mínimas contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General.</p>

## **ANEXO 2: INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS.**

Ejecución del proyecto de investigación:

**“EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD COMO CAUSAL  
ATENUANTE DE SANCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN  
DE TRABAJO” (Huacho, 2017-2018)**

**CUESTIONARIO DE PREGUNTAS PARA APLICARSE A 125 ABOGADOS  
COLEGIADOS Y HABILITADOS EN EL COLEGIO DE ABOGADO DE  
HUAURA**

**Estimado encuestado, para desarrollar el presente cuestionario debe tener en cuenta lo siguiente:**

En la presente investigación se propone la derogación la norma que regula el compromiso de subsanar infracciones en un plazo no mayor a un (1) año en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor reductor de multa al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del Sistema de Inspección de Trabajo, sobre la base de los criterios de singularidad y coherencia normativa, así como en función al Principio de Razonabilidad, para lograr su adecuación a las condiciones mínimas establecidas para dicha causal atenuante en el TUO de la LPAG

En la aplicación práctica del tema bajo estudio surgen diversas dudas que nos gustaría nos ayude a aclarar, expresando de antemano mis sinceros agradecimientos:

**1. De los siguientes conceptos, ¿cuál de ellos identifica usted, de mejor manera, a la potestad administrativa sancionadora del Estado?:**

- a) Es la facultad de la administración pública para imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo.
- b) Es el mecanismo por el cual el Estado puede sancionar a los administrados.
- c) Es el poder por el cual el Estado impone sanciones a los administrados mediante un procedimiento administrativo ante la comisión de una infracción.

**2. ¿Qué debe entenderse por Sistema de Inspección de Trabajo?**

- a) Conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios orientados a garantizar el adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral por parte de los empleadores a nivel nacional.
- b) Es un sistema administrativo que tiene por objetivo verificar y sancionar el incumplimiento de las leyes laborales.
- c) Es el sistema que tiene por objetivo la defensa de los derechos de los trabajadores.

**3. Tomando en cuenta los conceptos antes consultados ¿el procedimiento administrativo sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo, debe entenderse cómo?**

- a) Medio por el cual se impone una sanción a los empleadores.
- b) Procedimiento por el cual se hace efectiva un acta de infracción.
- c) Mecanismo que permite la imposición de una sanción a un empleador por la comisión de una infracción administrativa sociolaboral.

**4. El principio de culpabilidad como parte de los principios que rigen la potestad administrativa sancionadora del Estado y en consecuencia aplica a los procedimientos especiales, implica:**

- a) Se analice si la conducta cometida es imputable al infractor, considerando los factores internos y externos que motivaron la comisión de la infracción.
- b) Se analice la existencia de una conducta prohibida por norma con rango de ley y prevista como lesiva de bienes jurídicos plenamente identificables.
- c) Se analice la existencia de responsabilidad subjetiva, esto es dolo o culpa en la comisión de la infracción, así como la exigibilidad de la conducta al infractor, esto es verificar la existencia de condiciones eximentes y atenuantes.

**5. Por regla general se ha determinado en sede administrativa que la responsabilidad es subjetiva, salvo reserva legal en contrario. En el caso del Sistema de Inspección de Trabajo cuya regulación no precisa la naturaleza de la responsabilidad administrativa, ¿se puede inferir que?**

- a) La responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones administrativas laborales es de carácter subjetivo.
- b) Debería regularse a través de una ley la naturaleza de la responsabilidad administrativa para los procedimientos sancionadores del Sistema de Inspección de Trabajo.
- c) La responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones administrativas laborales es de carácter objetivo.

**6. Según el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG, el Principio de Razonabilidad implica que si bien la imposición de sanciones no debe resultar más ventajosa al infractor que el cumplimiento de las normas, la sanción debe ser proporcional. A su criterio, ¿este concepto significa que?**

- a) Para la imposición de sanciones se deben evaluar una serie de parámetros, tales como la gravedad, el perjuicio, las circunstancias, la intencionalidad y el beneficio por la comisión de la infracción.
- b) Para la imposición de sanciones se deben evaluar las condiciones procesales y extra procesales del sujeto infractor con la finalidad de alcanzar una sanción justa.
- c) Para la imposición de sanciones se debe tener en cuenta que la cuantía de la sanción respete los parámetros establecidos por la ley.

**7. A partir de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272, se instauraron los criterios de singularidad y coherencia normativa; de manera que para el ejercicio de la potestad sancionadora los procedimientos especiales no deben brindar condiciones menos favorables que la norma general. A su criterio, ¿esta afirmación implica que?**

- a) No deben existir procedimientos especiales, sino un único procedimiento general.
- b) La regulación de los procedimientos sancionadores especiales deben respetar el cumplimiento de los principios, garantías y demás condiciones esenciales mínimas previstas en la norma general para los administrados.
- c) Los procedimientos especiales deben observar las reglas mínimas impuestas por el procedimiento general en tanto sea favorable para los administrados.

- 8. En el Sistema de Inspección de Trabajo se puede aplicar una reducción de multa, cuando se acredite la subsanación de infracciones en el seno del procedimiento sancionador. Esta situación es:**
- a) Proporcional y razonable
  - b) Desproporcional e irrazonable.
- 9. En el TUO de la LPAG, el reconocimiento de la responsabilidad administrativa por el infractor configura una condición atenuante, cuyo principal efecto en la imposición de sanciones pecuniarias es la reducción al 50% de la multa. Este hecho es:**
- a) Proporcional y razonable.
  - b) Desproporcional e irrazonable.
- 10. En el Sistema de Inspección de Trabajo, el reconocimiento de la responsabilidad se regula como un factor reductor de multa al 80% de la sanción, exigiéndose para ello el compromiso de subsanar la infracción en plazo no mayor a (1) año. A su criterio, esta situación es:**
- a) Coherente con la regulación del reconocimiento de responsabilidad en la norma general.
  - b) Incoherente con la regulación del reconocimiento de responsabilidad en la norma general.
- 11. La exigencia del compromiso adicional de subsanar la infracción para acceder al reconocimiento de la responsabilidad en el procedimiento sancionador es:**
- a) Una condición más favorable para la persecución de la finalidad pública del Sistema de Inspección de Trabajo.
  - b) Una condición menos favorable para los administrados en el Sistema de Inspección de Trabajo.
  - c) Una condición que debe respetarse al estar predeterminada por una norma.
- 12. A la fecha no existe un mecanismo para verificar y sancionar el cumplimiento del compromiso para subsanar infracciones exigidas en adición al**

**reconocimiento de responsabilidad en el procedimiento sancionador del SIT. A su criterio este hecho:**

- a) No pone en peligro la finalidad pública de la inspección de trabajo.
- b) Pone en peligro la finalidad pública de la inspección de trabajo.

**13. A su criterio, el plazo para subsanar infracciones no mayor a un (1) año:**

- a) Debe ser impuesto por decisión inimpugnable de la Autoridad Inspectiva de Trabajo tomando en cuenta el Principio de Razonabilidad.
- b) Debe ser autoimpuesto por el propio administrado al existir habilitación normativa que así lo permite
- c) Debe ser impuesto por la Autoridad Inspectiva de Trabajo, pero con posibilidad de ser impugnado por el administrado sobre la base del Principio de Razonabilidad.

**14. A su criterio, la reducción automática al 80% de la multa por el reconocimiento de la responsabilidad en el Sistema de Inspección de Trabajo, vulnera los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y transgrede las disposiciones generales del TUO de la LPAG para este tipo de situaciones:**

- a) Sí
- b) No

**15. ¿Considera usted que la propuesta de investigación, permitirá adecuar la normativa especial del procedimiento administrativo sancionador laboral a las exigencias mínimas contenidas en el TUO de la LPAG?**

- a) Si
- b) No

**MUCHAS GRACIAS...!!!**