

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUMBES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA DE DERECHO



**La reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su
influencia en la conducta del infractor en el PAS-Sunafil.**

TESIS
Para optar el Título Profesional de Abogada

AUTORA
Bach. Yenny Elizabeth Cerro Tocto

Tumbes, 2024

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUMBES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA DE DERECHO



La reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su influencia en la conducta del infractor en el PAS-Sunafil.

Tesis aprobada en forma y estilo por:

Abg. Jorge Puell Palacios (Presidente)
ORCID: 0000-0002-3441-7475

Mg. Christian Joel López Farías (Secretario)
ORCID: 0000-0001-6465-9267

Mg. Javier Ruperto Rojas Jiménez (Vocal - Asesor)
ORCID: 0000-0001-9734-064X

Tumbes, 2024

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUMBES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA DE DERECHO



La reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su influencia en la conducta del infractor en el PAS-Sunafil.

Los suscritos declaramos que la tesis es original en su contenido y forma.

Autora: Bach. Yenny Elizabeth Cerro Tocto
ORCID: 0009-0005-4645-7043

Asesor: Mtro. Javier Ruperto Rojas Jiménez
ORCID:0000-0001-9734-064X

Tumbes, 2024



UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUMBES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

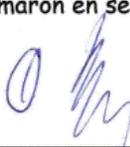
En la ciudad de Tumbes, a los diecisiete días del mes de junio del dos mil veinticuatro, siendo las 17:15 horas, se reunieron, los integrantes del jurado de tesis, designado mediante **Resolución Decanal N° 455-2023/UNTUMBES-FDCP-D(e)**; del 13 de diciembre del 2023, integrado por el Abg. Jorge Puell Palacios con DNI N° 00204094 en su condición de presidente, Mtro. Christian Joel López Farias con DNI N° 45204856 Secretario y Mtro. Javier Ruperto Rojas Jiménez con DNI N° 43446519 Asesor-vocal de Tesis, para la sustentación en acto público de la tesis titulada: "La reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su influencia en la conducta del infractor en el PAS-SUNAFIL" ejecutada por la bachiller **Yenny Elizabeth Cerro Tocto**, para optar el Título Profesional de Abogada, la que se realiza en FORMA PRESENCIAL, en la Sala de Simulación de Audiencias de la Facultad de Derecho y Ciencia Política.

En conformidad con el artículo 71 y siguientes del Reglamento de Tesis de la Universidad Nacional de Tumbes, la sustentación de la tesis es un acto público de exposición y defensa de la tesis, amparado en las normas reglamentarias invocadas. El presidente del jurado dio por iniciado el acto de sustentación, concediendo el uso de la palabra de la Bachiller **YENNY ELIZABETH CERRO TOCTO** para que proceda a la sustentación de la Tesis.

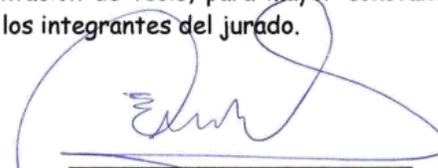
Luego de la sustentación de la tesis, formulación de preguntas y la deliberación del jurado, en conformidad con el artículo 75 del Reglamento de Tesis de la Universidad Nacional de Tumbes. Declaran aprobado por unanimidad con el calificativo de Regular () Buena () Muy Buena () y Sobresaliente ().

Por tanto, la Bachiller, queda **APTA**, para iniciar los trámites administrativos, y el Consejo Universitario de la Universidad Nacional de Tumbes, expida el Título Profesional de Abogada, en conformidad con lo estipulado en el Artículo N° 90 del Estatuto de la Universidad Nacional de Tumbes y lo normado en el Reglamento de Tesis de la Universidad Nacional de Tumbes.

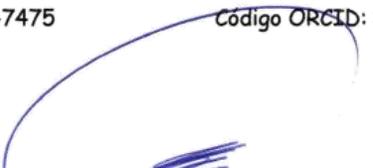
Siendo las 18 horas con 02 minutos, del mismo día, el presidente del jurado dio por concluido el presente acto académico, de sustentación de tesis, para mayor constancia de lo actuado firmaron en señal de conformidad todos los integrantes del jurado.


Abg. Jorge Puell Palacios
DNI N 00204094

Código ORCID 0000-0002-3441-7475
Presidente de Jurado de Tesis


Mtro. Christian Joel López Farias
DNI N° 45204856

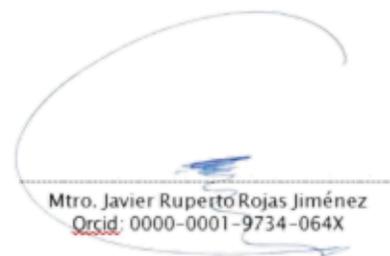
Código ORCID: 0000-0001-6465-9267
Secretario


Mtro. Javier Ruperto Rojas Jiménez
DNI N° 43446519

Código ORCID: 0000-0001-9734-064X
Asesor-vocal

La reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su influencia en la conducta del infractor en el PAS-Sunafil.

por Yenny Elizabeth Cerro Tocto



Mtro. Javier Ruperto Rojas Jiménez
Orcid: 0000-0001-9734-064X

Fecha de entrega: 05-jun-2024 10:43p.m. (UTC-0500)

Identificador de la entrega: 2396618772

Nombre del archivo: INF_FINAL_-_CERRO_TOCTO_YENNY.docx (530.28K)

Total de palabras: 31618

Total de caracteres: 173498

La reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su influencia en la conducta del infractor en el PAS-Sunafil.

INFORME DE ORIGINALIDAD

20%	20%	8%	8%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	repositorio.unjfsc.edu.pe Fuente de Internet	1 %
2	repositorio.untumbes.edu.pe Fuente de Internet	1 %
3	repositorio.uchile.cl Fuente de Internet	1 %
4	www.mintra.gob.pe Fuente de Internet	1 %
5	diariooficial.elperuano.pe Fuente de Internet	1 %
6	repositorio.unfv.edu.pe Fuente de Internet	1 %
7	es.scribd.com Fuente de Internet	1 %
8	palestra.tirantonline.com Fuente de Internet	1 %
9	repositorio.up.edu.pe Fuente de Internet	

		1 %
10	works.bepress.com Fuente de Internet	1 %
11	Submitted to Universidad Andina del Cusco Trabajo del estudiante	1 %
12	Submitted to Universidad Nacional de Tumbes Trabajo del estudiante	1 %
13	repositorio.sfx.edu.pe Fuente de Internet	1 %
14	content.lpderecho.pe Fuente de Internet	<1 %
15	documents.mx Fuente de Internet	<1 %
16	fr.scribd.com Fuente de Internet	<1 %
17	www.slideshare.net Fuente de Internet	<1 %
18	rclimatol.eu Fuente de Internet	<1 %
19	docplayer.es Fuente de Internet	<1 %
20	issuu.com Fuente de Internet	

<1 %

21 repositorio.unap.edu.pe
Fuente de Internet

<1 %

22 Submitted to Universidad Cesar Vallejo
Trabajo del estudiante

<1 %

23 Submitted to Universidad Sergio Arboleda
Trabajo del estudiante

<1 %

24 110.imcp.org.mx
Fuente de Internet

<1 %

25 librosderecho.online
Fuente de Internet

<1 %

26 repositorio.upn.edu.pe
Fuente de Internet

<1 %

27 repositorio.upla.edu.pe
Fuente de Internet

<1 %

28 www.grafiati.com
Fuente de Internet

<1 %

29 www.repositorio.autonomadeica.edu.pe
Fuente de Internet

<1 %

30 www.dspace.unitru.edu.pe
Fuente de Internet

<1 %

31 documentop.com
Fuente de Internet

<1 %

32 repositorio.udh.edu.pe <1 %
Fuente de Internet

33 Otto Regalado Pezúa, Carlos Alberto Guerrero Medina, Raúl Francisco Montalvo Corzo. "Una aplicación de la teoría del comportamiento planificado al segmento masculino latinoamericano de productos de cuidado personal", Revista Escuela de Administración de Negocios, 2017 <1 %
Publicación

34 repositorio.indecopi.gob.pe <1 %
Fuente de Internet

35 Ferrán Camas Roda. "Las infracciones y sanciones administrativas del empresario en el orden social", Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, 2004 <1 %
Publicación

36 www.inversioneinfancia.org <1 %
Fuente de Internet

37 Submitted to Universidad Wiener <1 %
Trabajo del estudiante

38 noticiasdderecho.blogspot.com <1 %
Fuente de Internet

39 riu.austral.edu.ar <1 %
Fuente de Internet

40

Fuente de Internet

<1 %

41

dataonline.gacetajuridica.com.pe

Fuente de Internet

<1 %

42

repositorio.ulasamericas.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

43

Guillermo Boza Pró, Joaquín Briones Zegarra.
"Tiempo de desconectarse: reflexiones sobre un "nuevo" derecho con viejos contenidos",
Revista Latinoamericana de Derecho Social,
2023

Publicación

<1 %

44

Submitted to Universidad Alas Peruanas

Trabajo del estudiante

<1 %

45

repositorio.ucss.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

46

593dp.com

Fuente de Internet

<1 %

47

repositorio.urp.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

48

Submitted to Universidad de Valladolid

Trabajo del estudiante

<1 %

49

www.scribd.com

Fuente de Internet

<1 %

www.revista.laborjuris.com.br

Mtro. Javier Rupetto Rojas Jiménez
Orcid: 0000-0001-9734-064X

50	Fuente de Internet	<1 %
51	www.smv.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
52	Submitted to Universidad del Pacifico Trabajo del estudiante	<1 %
53	cybertesis.unmsm.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
54	repositorio.uta.edu.ec Fuente de Internet	<1 %
55	Submitted to Universidad Nacional de San Martín Trabajo del estudiante	<1 %
56	distancia.udh.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
57	idoc.pub Fuente de Internet	<1 %
58	vsip.info Fuente de Internet	<1 %
59	SAVIA PERU S.A.. "ITS para la Modificación del Programa de Monitoreo del PMA para la Adecuación de los ECA para Agua del PAMA del Lote Z-2B-IGA0003946", R.D. N° 266-2017-MEM/DGAAE, 2021 Publicación	<1 %

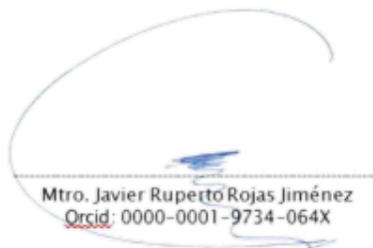
60	doku.pub Fuente de Internet	<1 %
61	www.ieeags.org.mx Fuente de Internet	<1 %
62	www.derecho.usmp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
63	PICCONE SAPONARA CONSULTORES AMBIENTALES E.I.R.L. "EIA del Proyecto Centro de Almacenes y Planta Gráfica - Lurín- IGA0011619", Oficio N° 00439-2013- PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, 2020 Publicación	<1 %
64	Submitted to Universidad de Alcalá Trabajo del estudiante	<1 %
65	revistas.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
66	tesis.unsm.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
67	46.210.197.104.bc.googleusercontent.com Fuente de Internet	<1 %
68	Submitted to Universidad del Istmo de Panamá Trabajo del estudiante	<1 %
69	tesis.usat.edu.pe Fuente de Internet	<1 %

70	ENVIRONMENTAL HYGIENE & SAFETY SRLTDA. "DIA del Proyecto Instalación de Riego Tecnificado en el Predio Santa María-IGA0013702", R.D.G. N° 389-2015-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, 2021 Publicación	<1 %
71	dspace.unitru.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
72	repositorio.unheval.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
73	repositorio.unp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
74	repositorio.unprg.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
75	1library.co Fuente de Internet	<1 %
76	vdocumento.com Fuente de Internet	<1 %
77	www.cfebbvacontinental.org Fuente de Internet	<1 %
78	www.nebrija.com Fuente de Internet	<1 %
79	Submitted to Universidad Continental Trabajo del estudiante	<1 %

80	catalonica.bnc.cat Fuente de Internet	<1 %
81	pysnnoticias.com Fuente de Internet	<1 %
82	www.euskadi.net Fuente de Internet	<1 %
83	www.ilo.org Fuente de Internet	<1 %
84	"Contrataciones con el Estado: perspectivas desde la práctica del derecho ", Universidad del Pacifico, 2021 Publicación	<1 %
85	Submitted to Universidad Catolica Los Angeles de Chimbote Trabajo del estudiante	<1 %
86	Submitted to Universidad Nacional de Colombia Trabajo del estudiante	<1 %
87	Submitted to Universidad Nacional de Trujillo Trabajo del estudiante	<1 %
88	repositorio.autonoma.edu.pe Fuente de Internet	<1 %

Mtro. Javier Ruperto Rojas Jiménez
Orcid: 0000-0001-9734-064X

Excluir bibliografía Activo



DEDICATORIA

*Para mi madre, padre y mis hermanos,
por ser mi motivo para lograr
mis objetivos profesionales y enorgullecerlos.*

*A ti por ser mi apoyo incondicional en este proceso
y la persona que me anima a continuar a diario.*

AGRADECIMIENTO

*A Dios por guiar mi camino
en este proceso y no permitir que me rinda.*

*A mi asesor el Mtro. Javier Ruperto
Rojas Jiménez por su apoyo incondicional
en la presente investigación y por su
amistad.*

*A los distintos profesionales
que con su conocimiento y experiencia
contribuyeron a la presente investigación y
sobre todo, por brindarme parte de su tiempo.*

INDICE

DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO	xvii
RESUMEN	xxii
ABSTRAC	xxiii
I. INTRODUCCIÓN	24
II. REVISIÓN DE LA LITERATURA	29
2.1. Bases Teórico-Científicas	29
2.2. Antecedentes	43
2.3. Definición de Términos Básicos.....	47
III. MATERIALES Y MÉTODOS	49
3.1. Formulación de la hipótesis	49
3.2. Tipo de Estudio	50
3.3. Población, muestra y muestreo	52
3.4. Métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	54
3.5. Procesamiento y análisis de datos.....	57
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	61
4.1. Resultados	61
4.2. Discusión.....	108
V. CONCLUSIONES	130
VI. RECOMENDACIONES	132
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134
ANEXOS	139

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Expedientes administrativos sancionadores en donde se evidencia la reincidencia de los infractores	69
Tabla 2. Nivel de eficacia del sistema de inspección del trabajo en el Perú.....	94
Tabla 3. Nivel del uso correcto de la potestad sancionadora de la Sunafil.....	96
Tabla 4. Nivel de percepción sobre la aplicación del criterio de reincidencia como criterio de graduación de las sanciones.....	97
Tabla 5. Factores que influyen en la conducta reincidente del infractor.....	99
Tabla 6. Nivel de percepción para desincentivar la comisión de las infracciones reincidentes.....	102
Tabla 7. Nivel de percepción de la eficiente regulación del criterio de graduación de la reincidencia.....	104
Tabla 8. Nivel de vulneración del empleador a los derechos fundamentales del trabajador.....	106

ÍNDICE DE FIGURAS

1. Aplicación de las SIR de los criterios de graduación del Reglamento de la Ley N° 28806.....	62
2. Aplicación de las SIR de los criterios de graduación de las sanciones-LPAG.....	63
3. Porcentaje en la aplicación del criterio de graduación de la reincidencia de las SIR	64
4. Porcentaje de las IR que advirtieron que se debía aplicar el criterio de reincidencia.....	65
5. Porcentaje de veces en los que el TFL aplicó el criterio de reincidencia.....	66
6. Porcentaje de nivel de reincidencia del infractor	67
7. Porcentaje de sanciones de cada infractor por la comisión de la misma infracción	84
8. Porcentaje de sanciones de cada infractor en relación con las infracciones cometidas	86
9. Porcentaje de la infracción en la que más reincidieron los infractores.....	88
10. Infracción en la que más reincidió el infractor “Tiendas por Departamento Ripley S.A”.....	90
11. Infracción en la que más reincidió el infractor “Banco de la Nación”.....	91
12. Infracción en la que más reincidió el infractor “Telefónica del Perú S.A.A.”.....	92
13. Infracción en la que más reincidió el infractor “Ministerio Público”.....	92
14. Porcentaje del Nivel de eficacia del sistema de inspección del trabajo en el Perú.....	94
15. Porcentaje del Nivel del uso correcto de la potestad sancionadora de la Sunafil.....	96
16. Porcentaje del Nivel de percepción sobre la aplicación del criterio de reincidencia como criterio de graduación de las sanciones.....	98
17. Porcentaje de los Factores que influyen en la conducta reincidente del infractor.....	100
18. Factores para desincentivar la comisión de las infracciones reincidentes.....	102
19. Porcentaje de percepción de la eficiente regulación del criterio de graduación.....	104
20. Porcentaje de vulneración del empleador a los derechos fundamentales del trabajador.....	106

INDICE DE ANEXOS

Anexo 01. Instrumento Guía de análisis de documentos.....	140
Anexo 02. Instrumento Guion de Entrevista.....	142
Anexo 03. Matriz de Consistencia.....	144

RESUMEN

En el Perú el Sistema de Inspección del Trabajo, es una potestad de la SUNAFIL, la cual en su calidad de autoridad central y ente rector tiene la función de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo. En ese sentido, dicho sistema tiene una enorme importancia para nuestro país, ya que a través de este el Estado vela por el cumplimiento (por parte de los empleadores) de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo; por otra parte, ante el incumplimiento y por ende violación de estos derechos fundamentales del trabajador la Sunafil, en ejercicio de su potestad sancionadora, sanciona a los infractores que ya sea por comisión u omisión infringen estas normas. Sin embargo, se advierte que existen infractores que cometen la misma infracción en reiteradas veces; es por ello, que en la presente investigación se buscó analizar la aplicación de la reincidencia como criterio de graduación de la sanción administrativa y su influencia en la conducta del infractor en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, esta investigación tuvo un enfoque cualitativo y tipo de investigación básico, empleando como técnicas el análisis de documentos y el juicio de expertos, y como instrumentos se empleó la guía de análisis de documentos y la guía de preguntas dichos instrumentos fueron aplicados en 10 expedientes administrativos sancionadores y a 05 expertos (Servidores de Sunafil, profesionales que ejercen el ámbito del Derecho Administrativo y Derecho Laboral y catedráticos); llegándose a concluir que la Sunafil no estaría aplicando el criterio de graduación de la reincidencia, lo cual acrecienta que el infractor reincida en la comisión de infracciones.

Palabras Claves: Principio de razonabilidad, criterio de reincidencia, potestad sancionadora, derechos fundamentales, sanción administrativa, infracciones administrativas.

ABSTRAC

In Peru, the Labour Inspection System is under the authority of SUNAFIL, which, as the central authority and governing body, is responsible for monitoring compliance with social and labour standards and occupational safety and health, taking into account Convention No. 81 of the International Labour Organization. In this sense, this system is of enormous importance for our country, since through it the State ensures compliance (on the part of employers) with the social and labour and occupational safety and health regulations; on the other hand, in the event of non-compliance and therefore violation of these fundamental rights of the worker, Sunafil, in the exercise of its sanctioning power, sanctions the offenders who either by commission or omission infringe these regulations. However, it is noted that there are offenders who commit the same offence repeatedly; For this reason, the present investigation sought to analyse the application of recidivism as a criterion for the graduation of the administrative sanction and its influence on the conduct of the offender in the framework of the administrative sanctioning procedure of the Sunafil, this investigation had a qualitative approach and basic type of research, using as techniques the analysis of documents and expert judgement, and as instruments the document analysis guide and the guide of questions were used.

Keywords: Principle of reasonableness, criterion of recidivism, sanctioning power, fundamental rights, administrative sanction, administrative offences.

I. INTRODUCCIÓN

El Convenio 81 sobre Inspección del Trabajo (ratificado por nuestro país el 1 de febrero de 1960) señala que el sistema de inspección será responsable de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como jornada de trabajo, salario, seguridad, salud y bienestar, empleo de menores y otras disposiciones conexas, en la medida en que los inspectores del trabajo sean responsables de velar por el cumplimiento de estas disposiciones. (Organización Internacional del Trabajo – OIT, 1947).

En el Perú, el sistema de inspección del trabajo, es una potestad de la superintendencia nacional de fiscalización laboral (en adelante Sunafil), la cual en su calidad de autoridad central y ente rector del sistema de inspección del trabajo tiene como función supervisar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, así como, de exigir las correspondientes responsabilidades administrativas como consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador, además, de orientar y brindar asesoría técnica en dichas materias, y conciliar administrativamente en las materias que correspondan teniendo en consideración lo establecido por el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo. (Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL – Ley N° 29981, 2013).

Por otra parte, la potestad sancionadora del Estado desde el enfoque de la administración pública es aquella que le permite imponer una sanción administrativa al infractor que incumple o viole las normas administrativas a través del procedimiento administrativo sancionador, el cual mediante

sus principios busca garantizar que la actuación de las entidades públicas sea de manera ordenada y orientada al respeto irrestricto de los derechos fundamentales del administrado.

Según Danós, la potestad sancionadora de la administración pública está justificada por razones de orden práctico, ya que es necesario dotar a la administración pública de potestades coercitivas a fin de que pueda dar cumplimiento a las normas legales (como se cita en Martín, 2013, p. 143)

Es preciso señalar que el Sistema de inspección del trabajo representado por la Sunafil, tiene entre otras funciones, velar por el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo por parte del empleador, en esa línea, el incumplimiento de dichas normas tiene como consecuencia la instauración del Procedimiento administrativo sancionador ejercido por la Sunafil.

Cabe señalar, que la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento como normas especiales, regulan los lineamientos del procedimiento administrativo sancionador que ejerce la Sunafil, en dichos dispositivos normativos se establecen de manera especial algunos criterios de graduación de sanciones y otros son regulados en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, estos últimos se aplican supletoriamente al procedimiento sancionador de la Sunafil.

Los criterios de graduación de las sanciones tienen como principal objetivo que la sanción a imponer sea proporcional con la infracción cometida, los que encontramos en la ley general entre otros criterios regulados por leyes especiales (Ministro de Justicia y Derechos Humanos, 2019, Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Artículo 248, numeral 3)

Teniendo en consideración, que cada procedimiento administrativo sancionador que realiza el Estado, en este caso representado por la Sunafil, implica el uso tanto de recursos económicos como humanos, resulta importante determinar que los procesos sancionadores se estén realizando en estricto cumplimiento de la norma, garantizando los derechos de los administrados (empleadores) pero sobre todo, que este procedimiento garantice que en el futuro no se vuelva a infringir las normas de carácter laboral, lo que no es más que la vulneración de los derechos fundamentales que tienen los trabajadores.

Pero, qué sucede cuando el administrado que incurre en una infracción y es sancionado, al cabo de un mes o quizá más, vuelve a incurrir en la misma infracción generando un costo adicional para el Estado, a pesar, de ya conocer cuáles son las consecuencias jurídicas por la comisión de su infracción, o, que sucede, cuando el infractor comete la misma infracción a sabiendas que la comisión de la conducta sancionable le resultará más ventajosa que cumplir con la norma infringida. Al caso es razonable en esta circunstancia descrita, que el Estado continúe gastando recursos económicos y humanos cuando un infractor reincide permanentemente en la comisión de las mismas infracciones.

Con el fin de evitar este tipo de situaciones, el legislador ha previsto criterios de graduación de las sanciones administrativas. En la presente investigación se abordará en específico el criterio de graduación de la reincidencia, el cual podemos entender como el hecho de revisar los antecedentes administrativos del infractor antes de imponer una sanción; en esa línea de ideas, mediante la presente investigación también se buscará determinar cómo influye la aplicación de este criterio en la conducta del infractor; así como determinar si la sanción para el infractor que reincide en la

comisión de la misma infracción es suficiente para el cese de su conducta infractora, lo cual nos vas a permitir determinar si es necesario establecer límites al criterio de la reincidencia.

Esta investigación tiene un enfoque normativo basado en el análisis de las normas jurídicas nacionales e internacionales, resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral, con lo cual se busca analizar de qué manera la aplicación de la reincidencia como criterio de graduación de las sanciones influye en la conducta del infractor en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores de la Sunafil, así mismo se busca determinar si la sanción para el infractor que reincide en la comisión de la misma infracción es suficiente para el cese de su conducta infractora.

En ese contexto, con esta investigación se busca resolver el siguiente problema: ¿De qué manera la aplicación de la reincidencia como criterio de graduación de las sanciones administrativas influye en la conducta del infractor en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, 2022?

Cabe manifestar, que el presente trabajo de investigación tuvo como objetivo general: i) Analizar la aplicación de la reincidencia como criterio de graduación de la sanción administrativa y su influencia en la conducta del infractor en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil; así como los siguientes objetivos específicos: i) Explicar el procedimiento administrativo sancionador a partir de la aplicación del criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la sanción administrativa en la Sunafil. ii) Determinar si la sanción que se impone al infractor que reincide en la comisión de la misma infracción es suficiente para el cese de su

conducta infractora en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores de la Sunafil.

iii) Determinar si para efectos del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia laboral es suficiente la regulación del criterio de reincidencia que establece la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o si resulta pertinente que la Sunafil acoja en su marco normativo este criterio.

Asimismo, el presente trabajo de investigación es importante por la necesidad de identificar la influencia que genera en el infractor la aplicación de la reincidencia como criterio de graduación en los procedimientos administrativos sancionadores de la Sunafil, además de determinar si la sanción para el infractor que reincide en la comisión de la misma infracción es suficiente para el cese de su conducta infractora, para que a partir de lo expuesto se pueda determinar si la regulación de este criterio es eficaz. Por otra parte, el presente trabajo de investigación tiene relevancia jurídica puesto que va a generar un impacto en la forma en que se vienen aplicando los criterios de graduación en especial el criterio de la reincidencia, así como también tiene un impacto social debido a que se podrá determinar la influencia que se genera en la conducta del infractor la eficiente o deficiente aplicación de dicho criterio.

La presente investigación, también es útil por cuanto va a beneficiar sustancialmente a las entidades de la administración pública como a la Sunafil, puesto que al mejorarse el tratamiento de la reincidencia como criterio de graduación en aplicación del principio de razonabilidad (como por ejemplo; limitar el número de veces en que un infractor puede reincidir, así como emplear sanciones más drásticas para aquel infractor que ha reincidido de forma constante, regulado por la ley del procedimiento administrativo general, Ley N° 27444), permitiría que dichas entidades tengan menos carga administrativa y desincentivaría el incumplimiento por parte de los infractores.

II. REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1. BASES TEÓRICO-CIENTÍFICAS

2.1.1. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ.

De acuerdo con el diccionario panhispánico del español jurídico, la potestad sancionadora del Estado o *ius puniendi*, es la facultad del Estado de castigar a través de dos sistemas represivos que existen en nuestra legislación: el derecho penal, que es aplicado por jueces y tribunales y el derecho administrativo sancionador que es aplicada por la Administración.

En relación a la construcción de la definición de potestad sancionadora, Curi (2018) sostiene que dicha potestad es la facultad que posee la administración pública que le permite incidir en el alcance de los derechos de las personas para imponer determinadas acciones como gravar patrimonios, limitar derechos o imponer restricciones a las facultades ciudadanas y muchos más.

En nuestro ordenamiento jurídico, la potestad sancionadora de la administración pública está regulada por la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, cuyo objetivo es establecer el régimen jurídico aplicable para que las actuaciones de la administración pública sirvan para proteger el interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

Es así, que el capítulo II del título IV de la referida ley, regula al procedimiento administrativo sancionador. Dicho capítulo establece las disposiciones que regulan la facultad de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

De este capítulo se puede inferir que el derecho sancionador se aplica cuando se ha determinado la comisión de una infracción. Se entiende por infracción aquella conducta contraria a lo establecido en las normas administrativas, es decir aquella conducta que vulnera ya sea por omisión o comisión la LPAG y otras leyes especiales de nuestro ordenamiento jurídico, estas conductas han sido reconocidas como tales en la ley y los reglamentos internos de cada entidad.

Este capítulo establece once principios de la potestad sancionadora administrativa, de los cuales para fines de la presente investigación se ha creído conveniente desarrollar el principio de razonabilidad y centrar la investigación en el criterio de la reincidencia.

Como cualquier otro procedimiento, el procedimiento administrativo sancionador se realiza durante un período de tiempo determinado y consta de distintas etapas. Las etapas del PAS son dos, la fase instructiva y sancionadora. En cuanto a la fase instructiva, esta inicia con la notificación de imputación de cargos al imputado y finaliza con determinar si se ha producido una infracción y si corresponde la sanción. En esta etapa, el órgano instructor de la entidad pública es responsable de investigar y recopilar información para decidir si se debe iniciar el PAS y si existieron causas atenuantes o agravantes respecto a la infracción cometida. Esta etapa finaliza con la emisión de un informe del órgano instructor recomendando el inicio de la fase sancionadora en el caso de que haya determinado responsabilidad o el archivo del proceso.

Por otra parte, la fase sancionadora: consiste en determinar qué sanción se debe imponer al imputado. En esta etapa, el administrado tiene derecho a realizar su defensa como mejor considere. Finalmente, el órgano sancionador determina qué sanción debe imponerse o podrá archivar el procedimiento. Cabe señalar que la imposición de una sanción no exime al imputado de cualquier responsabilidad civil o penal que pudiera existir, de ser el caso.

2.1.2. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD COMO CRITERIO RECTOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

El principio de razonabilidad o proporcionalidad es inherente al Estado Social y Democrático de Derecho, y está regulado en la Constitución en los artículos 3 y 43, y expresamente último párrafo del artículo 200. Si bien la doctrina suele distinguir entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategia para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia decisiones no arbitrarias sino justas; la similitud entre estos dos principios puede darse prima facie, siempre que una decisión tomada en el contexto de la convergencia de dos principios constitucionales, si no se respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. Por lo que, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración de los resultados del razonamiento del juzgador tal como se exponen en su decisión, mientras que el procedimiento para lograr este resultado es aplicar el principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderado. (Sentencia del Exp. N° 2192-2004-AA/TC, Tribunal Constitucional del Perú, 2004)

Para Morón (2019), este principio se emplea para orientar y controlar la determinación de las sanciones que se aplican a los infractores, prohibiendo dos extremos que agravan este principio: la infrapunición y el exceso de punición.

Por otro lado, Lucchetti (2009) afirma que el análisis de razonabilidad se aplica considerando la finalidad pública que se pretende tutelar y la proporcionalidad de las decisiones administrativas utilizadas para lograr el cometido del Estado.

Rubio (2005), sobre el principio de razonabilidad menciona que “la razonabilidad no dependerá de lo que una persona pueda considerar correcto ni tampoco de lo que beneficie a una persona a

un grupo pequeño. Será razonable lo que la sociedad generalmente acepta como correcto o un grupo social específico en su conjunto y tiene que ver con valores y principios aceptados en la sociedad como válidos. Asimismo, la razonabilidad exige imparcialidad y justificación técnica para fundamentar las decisiones.

Indacochea (2008) señala que:

La razonabilidad implica evaluar si las restricciones que se imponen a los derechos o a la libertad de los individuos se adecuan a las necesidades y fines públicos que los justifican, de manera que no aparezcan como injustificadas o arbitrarias, sino como razonables; esto es, proporcionadas a las circunstancias que las originan y a los fines que se quiere alcanzar con ella. (p.103)

Desde la publicación de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, a la fecha, el Principio de Razonabilidad ha sufrido de varias modificaciones, en primer lugar, con el Decreto Legislativo N° 1029 se incorporaron los criterios de graduación de las sanciones y se estableció que estos debían ser aplicados en orden de prelación; asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1272, se deroga dicho orden de prelación y se modificaron los criterios de graduación, incorporando la institución jurídica de la reincidencia, misma que se desarrollará más adelante.

En ese orden de ideas, el actual texto normativo de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, respecto al Principio de Razonabilidad, establece que las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes

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

De lo desarrollado anteriormente podemos definir, al principio de razonabilidad como aquel medio por el cual a través de criterios de graduación de sanciones buscan evitar la arbitrariedad en procedimiento sancionador.

2.1.3. EL CRITERIO DE REINCIDENCIA COMO CRITERIO VALORATIVO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

De acuerdo a la Real Academia Española, la reincidencia es una circunstancia agravante de la responsabilidad criminal, que consiste en haber sido el reo condenado antes por un delito análogo al que se le imputa. En sentido literal podemos decir que reincidir significa «recaer» o «repetir».

Para Cabanellas “Reincidencia es la repetición de la misma falta, culpa o delito; insistencia en los mismos. Estrictamente hablando se dice que reincidencia es la comisión de igual o análogo delito por el reo ya condenado. Agrava la responsabilidad criminal por demostrar la peligrosidad del sujeto, la ineficacia o desprecio de la sanción y la tendencia a la habitualidad”. (como se cita en Roth y Zegada., 2016)

En nuestro ordenamiento jurídico también se ha regulado el criterio de la reincidencia, el cual lo encontramos muy bien delimitado en el derecho penal mediante el código penal y la amplia

doctrina de carácter penal que existe; por su parte, el derecho administrativo no ha sido ajeno a su regulación (aunque de manera demasiado limitada), es así que podemos advertir que con el Decreto Legislativo N° 1272 que modifico diversos artículos de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, recién se incorporó la institución de la reincidencia como unos de los criterios de graduación de sanciones que obedecen al principio de razonabilidad.

La citada ley ha establecido, que se considera a la reincidencia por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

En merito a este criterio, se pretende que el infractor que ya ha cometido una infracción administrativa por la cual ya fue sancionado y vuelve a cometer la misma infracción sea sancionado con mayor severidad, pero teniendo en cuenta las características de su regulación en el ámbito administrativo, es insuficiente para que el infractor ya no reincida en la comisión de la misma infracción.

El Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la norma en nuestro país no ha sido ajeno al criterio de la reincidencia, pues ha señalado que “Si se consideran los alcances del texto de la norma, se comprende que la reincidencia consiste en una calificación de la conducta delictiva, adicional a la calificación ya prevista por el tipo penal. Esto quiere decir que, ante la presunta realización de un delito, el juzgador evalúa, en un primer momento, si la conducta puede subsumirse en los elementos que conforman el tipo penal; si se produce dicha subsunción, la conducta es calificada con el nomen iuris que corresponde al delito (primera calificación). En un segundo momento, el juzgador evalúa nuevamente la conducta para establecer si califica o no como reincidencia, en función a la existencia de antecedentes del imputado por cometer anteriormente el mismo delito (segunda calificación). Una vez que se constata la comisión del

delito y su carácter reincidente, se produce la atribución de las sanciones: una sanción por la comisión *per se* del delito y la agravación de dicha sanción como consecuencia de haberse identificado el carácter reincidente de la persona”. (Sentencia del Exp. N° 0014-2006-PI/TC, Tribunal Constitucional del Perú, 2007)

Adaptando este criterio desarrollado por el Tribunal Constitucional al derecho administrativo, en primer término, se puede considerar que la reincidencia constituye una circunstancia específica en que se halla una persona a la que se le imputa la comisión de una infracción y que abre espacio para la valoración de sus conductas anteriores, con miras a determinar la graduación de la sanción, por tanto, se convierte en una calificación adicional.

Es decir que en mérito a la presunta comisión de una infracción la entidad en un primer momento deberá realizar una calificación de tipificación respecto a evaluar si la conducta se subsume a una infracción administrativa, posteriormente en un segundo momento la entidad debe evaluar si esta conducta califica como reincidencia, es decir, revisar la existencia de antecedentes del infractor respecto a sanciones por la comisión de la misma infracción.

2.1.4. LA SUNAFIL COMO LA ENTIDAD PÚBLICA QUE SUPERVISA Y FISCALIZA EL CUMPLIMIENTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO SOCIOLABORAL Y DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

Para hablar de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, es indispensable realizar un breve recuento de los antecedentes que contribuyeron a su creación.

En ese sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través del CONVENIO 81 sobre la inspección del trabajo, mismo que ha sido ratificado por nuestro país el 01 de febrero de 1960,

estableció que el sistema de inspección estará encargado de Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones.

En esa misma ruta, el 22 de julio del 2006, se publicó la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806, en adelante LGIT, con la finalidad de regular el Sistema de Inspección del Trabajo, su composición, estructura orgánica, facultades y competencias, de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo, así mismo, esta ley reconoce al sistema de inspección del trabajo, como un sistema único, polivalente e integrado, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y cuantas otras materias le sean atribuidas.

Es así, que mediante la Ley N° 29981, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de enero de 2013, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, en adelante SUNAFIL, como la autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; así mismo, dicha ley realizó una serie de modificaciones a la LGIT.

Que, el sistema de inspección del trabajo, tiene una enorme importancia para nuestro país, ya que a través de este el Estado vela por el cumplimiento (por parte de los empleadores) de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, puesto que, ante el incumplimiento y por ende

violación de estos derechos fundamentales del trabajador, la Sunafil en ejercicio de su potestad sancionadora, sanciona a los infractores que ya sea por comisión u omisión infringen estas normas.

De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, aprobado con el DECRETO SUPREMO N° 007-2013-TR, la Sunafil, es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias. Tiene personería jurídica de derecho público interno, con autonomía para el ejercicio de sus funciones. Tiene domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima. Constituye Pliego Presupuestal.

Cabe señalar, que la Sunafil tiene como principales funciones promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

En ese sentido, la Sunafil desarrolla y ejecuta todas las funciones y competencias establecidas en los artículos 3 y 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el ámbito nacional y cumple el rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29981.

En mérito a lo expuesto, podemos inferir que la Inspección del Trabajo, es una potestad de la SUNAFIL, la cual en su calidad de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del

Trabajo tiene la función de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las correspondientes responsabilidades administrativas como consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como, de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

2.1.5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL.

El procedimiento sancionador que aplica la Sunafil, se desarrolla como consecuencia del incumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales en el orden sociolaboral, que se refieran al régimen laboral de la actividad privada; así, como de los trabajadores que prestan servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada; este procedimiento sancionador tiene como finalidad imponer las sanciones legalmente establecidas por el incumplimiento de las normas sociolaborales, en el ámbito de su competencia.

En nuestro país la mayor parte de los empleadores vulneran los derechos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo de sus colaboradores, esto sin mencionar que cuando los inspectores laborales, van a realizar su labor inspectiva, estos la obstruyen, en muchos otros casos reinciden en la comisión de las mismas infracciones una y otra vez, vulnerando permanentemente, los derechos de los trabajadores, en este punto es importante establecer el papel significativo que ejerce la Sunafil haciendo uso de la potestad sancionadora que posee y del Sistema de inspección del trabajo que rige su labor.

Al ser la Sunafil un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, es decir una entidad pública, tiene esta facultad sancionadora del Estado para castigar a aquel infractor, que en este caso sería el empleador, que incumpla con las obligaciones contenidas en las leyes en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social y convenios colectivos, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, previstas y sancionadas conforme a Ley.

En ese sentido, la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento, regulan mediante distintas disposiciones el procedimiento sancionador que aplica la Sunafil; en lo demás no contemplado, es de aplicación supletoria la LPAG. Es decir, en infracciones de índole laboral, la primera ley es de carácter especial y la segunda de carácter general.

Dichos dispositivos establecen que el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio y está compuesto de dos fases, una instructora y otra sancionadora. Cabe señalar que, los actos de inicio y trámite en el procedimiento sancionador no son impugnables.

En relación al plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador, este es de nueve (9) meses calendarios contados desde la fecha de la notificación de la imputación de cargos. Dicho plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses calendario, para lo cual el órgano competente debe emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento.

Respecto a los recursos administrativos en este procedimiento sancionador, la LGIT y su reglamento, ha establecido el recurso de reconsideración, recurso de apelación y el recurso de revisión. En cuanto al término para la interposición de los recursos es de quince (15) días hábiles

perentorios, y serán resueltos en el plazo de treinta (30) días hábiles, salvo en el caso del recurso de reconsideración, que será resuelto en un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

La LGIT, desarrolla en el Capítulo I del Título IV, el régimen de infracciones en materia de relaciones laborales, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social. Respecto a las infracciones ha establecido que constituyen infracciones administrativas en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social, los incumplimientos de las obligaciones contenidas en las leyes de la materia y convenios colectivos, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, previstas y sancionadas conforme a Ley.

Respecto a las infracciones, estas han sido clasificadas en: Infracciones en materia de relaciones laborales, Infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, Infracciones en materia de seguridad social, Infracciones a la labor inspectiva. Asimismo, la referida ley, califica a las infracciones como leves, graves y muy graves, en atención a la naturaleza del derecho afectado o del deber infringido.

La LGIT, ha establecido que las infracciones son sancionadas administrativamente con multas administrativas y el cierre temporal.

2.1.6. EL CRITERIO DE LA REINCIDENCIA COMO CRITERIO DE GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES Y SU APLICACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DE LA SUNAFIL.

Como ya hemos visto anteriormente, el procedimiento administrativo sancionador en materia laboral, encuentra su regulación de carácter especial en la LGIT y en su reglamento, sin embargo,

en cuanto a los criterios de gradualidad de sanciones, algunos han sido recogidos por la citada ley y otros no, lo que en la práctica conlleva a que se recurra de manera supletoria a la LPAG.

Cuando el empleador vulnera los derechos del trabajador incurre en la comisión de infracciones, el incumplimiento que tiene el infractor en cuanto a su obligación de respetar irrestrictamente los derechos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo muchas veces es reincidente, puesto que en nuestra realidad podemos observar que diariamente son vulnerados los derechos del trabajador, muchos de ellos ni siquiera acceden a un seguro social, o al pago de sus beneficios sociales, en casos más extremos, encontramos demasiada informalidad en nuestro país, trabajadores que llevan más de diez años trabajando con un mismo empleador no se encuentran en planilla, en la mayoría de estas situaciones descritas el empleador comete una y otra vez las mismas infracciones afectando directamente los derechos fundamentales de sus colaboradores, pues, en nuestro país esto se ha convertido en una práctica muy común.

Esto significa una real injusticia hacia el trabajador, pues el empleador puede sistemáticamente violar sus derechos, incurriendo reincidentemente en la comisión de la misma infracción, pues probablemente para el empleador (infractor) le resulta más ventajosa la comisión de la conducta sancionable que cumplir las normas infringidas.

Cabe señalar, que a nuestro entender la imposición de una sanción por la comisión de una infracción tiene como principal objetivo castigar el incumplimiento de las normas y de prevención especial a futuras infracciones, es decir, el cese de la conducta infractora del agente, pero para ello es necesario detectar que es lo que está faltando en nuestro sistema para lograr este objetivo.

Dicho lo anterior, hablemos específicamente de la reincidencia como un criterio de graduación de las sanciones, puesto que el ordenamiento jurídico especial, es decir la LGIT al regular los criterios

de graduación en su artículo 38°, establece tres criterios, los cuales son: a) Gravedad de la falta cometida. b) Número de trabajadores afectados. c) Tipo de empresa. Por otra parte el reglamento de la LGIT a parte de establecer la tabla de infracciones y sanciones, regula otros criterios especiales para la graduación, sin establecer por ninguna parte el criterio de la reincidencia; sin embargo, en el inciso 47.3 del artículo 47°, establece que adicionalmente a los criterios señalados, la determinación de la sanción debe estar acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el numeral 3 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS."

Como podemos apreciar, el marco jurídico especial no regula a la reincidencia como un criterio de graduación, sino que de manera supletoria nos remite a la LPAG; ahora bien, en la LPAG dentro de los principios de la potestad sancionadora administrativa encontramos el principio de razonabilidad, el cual establece siete criterios de graduación, entre ellos al criterio de la reincidencia.

La LPAG, considera a la reincidencia como la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción, como podemos apreciar esta regulación es muy genérica y no está enfocada en salvaguardar el bien jurídico que se vulnera en las infracciones en materia laboral, puesto que si revisamos las sanciones que impone la Sunafil son dos, una de carácter pecuniario (multa) y la otra sanción es el cierre temporal, que si bien es cierto esta última sanción ha recogido a la reincidencia como uno de sus criterios, consideramos que no es suficiente, puesto que si ponderamos que la comisión de las infracciones laborales no es más que la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores, es desproporcionada esta sanción, toda vez que al cabo de 30 días calendarios se

levantaría este cierre temporal y probablemente continuaría infringiendo la norma. Entonces ¿Es al caso la supletoriedad suficiente para alcanzar una real justicia del trabajador o se necesita recomponer este sistema?, esta interrogante sin lugar a duda nos lleva a otra ¿Qué es lo que le falta al Sistema de inspección del trabajo en nuestro país para ser un gran sistema de garantía de derechos?

2.2. ANTECEDENTES

2.2.1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Baeza y Lepe (2020), en su investigación sobre el “Análisis de los criterios de graduación de la sanción administrativa de multa como expresión del principio de proporcionalidad a modo de control de la discrecionalidad”, para optar el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Chile, concluyeron que uno de los criterios de graduación que consagra el legislador es la conducta previa del infractor. Se trata de un criterio cuantitativo definido como la continuidad en la comisión de una infracción administrativa. La doctrina distingue entre una faz negativa y una positiva. En el lado negativo, se debe examinar la reiteración y reincidencia del infractor, mientras que, en el lado positivo, se debe tener en cuenta la irreprochabilidad de la conducta del infractor. La jurisprudencia ha discutido tres aspectos de este criterio. Primero, el concepto de este elemento, argumentando que reincidencia y reiteración no son lo mismo. En segundo, el límite que existe con el principio de “non bis in idem” y el análisis de las infracciones previas. En este contexto, se destacó que el comportamiento previo de las personas no incide en el principio de “non bis in idem”. En tercer lugar, en cuanto a las características que deben tener las infracciones anteriores, la jurisprudencia ha concluido que la sanción debe ser firme para que pueda establecerse ese criterio.

Pérez (2019), en su investigación titulada “La Responsabilidad administrativa del empresario en prevención de riesgos laborales”, para optar el grado de Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Granada, concluyó que, Las instituciones de reincidencia y persistencia continuada en la infracción tienen como objetivo fortalecer aún más el carácter represivo y disuasorio de la multa contra determinados empresarios que, a pesar de haber incurrido en ilícitos previamente sancionados, los vuelvan a cometer o no, han cambiado su conducta, persistiendo en la conducta antijurídica. Es por esto que la ley prevé mayores consecuencias por la mayor devaluación que merece la conducta del responsable.

2.2.2. ANTECEDENTES NACIONALES

Criollo y Veliz (2021), en su investigación sobre el “Principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores por Sunafil a las empresas”, para optar el título profesional de abogado por la Universidad César Vallejo. Plantearon como objetivo señalar que efectos ocasionan las multas con la inobservancia del principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores por Sunafil a las empresas privadas. Para esta investigación el autor empleó un tipo de investigación básica para aportar un conocimiento científico, diseño de investigación teoría fundamentada, método inductivo y enfoque cualitativo. Entre las conclusiones a las que llegaron destaca la siguiente:

el principio de proporcionalidad no se aplica en los procedimientos administrativos sancionadores de la Sunafil contra empresas del régimen laboral de la actividad privada, debido principalmente a la falta de criterios en común adoptado por los inspectores y la autoridad competente en decidir el monto, o el método que utilizaran para aplicar la tabla de sanciones, esto también se debe a la casi nula interpretación o ponderación de sanciones que existe por parte de los integrantes del Tribunal de Fiscalización Laboral, el cual se limita a la tabla señalada en la ley.

Cavalié (2020), en su investigación titulada “Reflexiones sobre los criterios de agravamiento de la sanción inspectiva laboral a la luz de los principios del derecho administrativo sancionador”, para optar el grado de Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú, entre las conclusiones de esta investigación destaca, la siguiente: una peculiaridad que caracteriza al RLGIT en relación con la imposición de sanciones administrativas, cabría en todo caso destacar los denominados factores o criterios de graduación de sanciones, que, como lo demuestran sus características, permiten a la inspección del trabajo alejarse de la forma habitual de imponer sanciones (según el tipo de empresa, la gravedad de la infracción y el número de trabajadores afectados) para tener en cuenta, en particular, el derecho y/o bien jurídico lesionado por el incumplimiento verificado.

Sánchez (2020), en su investigación titulada “El impacto de la inaplicabilidad del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, frente al derecho a la libre empresa”, para optar el título profesional de abogado por la Universidad Andina de Cusco. El objetivo de la investigación fue Conocer los efectos que produce la inaplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la Sunafil frente al derecho a la libre empresa. Para su investigación el autor empleó un enfoque de investigación cualitativo, así como un diseño de investigación no experimental. Entre las conclusiones que abordó destaca la siguiente: El principio de razonabilidad y proporcionalidad es garantía para limitar la facultad punitiva del Estado, entendiendo que toda decisión de Sunafil debe tener un fundamento razonable, axiomático, en la cual debe existir coherencia entre los medios empleados y el fin público tutelado.

Arellano (2019), en su investigación sobre “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)”, para optar el título de abogado por la Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión. Planteó el objetivo de Fundamentar la derogación de la norma que regula el compromisos de subsanar las infracciones en un plazo no mayor a un (1) año, en adición al reconocimiento de la responsabilidad facultada a los administrados como factor para reducir las multas al ochenta por ciento (80%) de la sanción en los procedimientos administrativos sancionadores del SIT previstos en el artículo 49 RLGIT se fundamentan en los criterios de singularidad y coherencia regulados en el artículo 245.2 y en los principios de proporcionalidad y razonabilidad regulados en el numeral 10 del artículo 246 TUO LPAG, logrando así su adecuación a las condiciones mínimas establecidas para los administrados en situaciones de este tipo. Realizó su investigación con un enfoque cualitativo y de tipo explicativo. Entre sus conclusiones destaca que, las sanciones que se apliquen a los infractores ante la comisión de infracciones administrativas laborales, incluso si existe un reconocimiento de responsabilidad, deben ajustarse a los criterios de proporcionalidad implícito en el principio de razonabilidad.

Cotrina (2019) en su investigación sobre las Deficiencias en la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo: 2011-2014, para optar el grado de maestro en derecho constitucional por la Universidad Nacional Vicerrectorado de Federico Villarreal, planteó como objetivo determinar si es deficiente la interpretación del principio de razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo entre los años 2011-2014. Para esta investigación el autor utilizó un método combinado de métodos exegéticos, métodos dogmáticos y métodos sistemáticos. Entre las conclusiones destacan:

El cumplimiento del principio de razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora requiere de una interpretación adecuada, tanto por parte quien aplica las sanciones (resolución administrativa) como por parte del órgano jurisdiccional, quien revisa la impugnación a dichas sanciones (sentencia judicial), lo que significa considerar la aplicabilidad de las sanciones en todos los casos y su motivación, además de utilizar y analizar los criterios de graduación previstos para determinar las sanciones, así como su incidencias en la validez de la misma sanción.

2.3. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS

Procedimiento Administrativo Sancionador.- Se entiende como una serie de actuaciones cuya finalidad es determinar si existe responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción y la posterior aplicación de sanciones. Este procedimiento es también una importante salvaguardia y un canal a través del cual los administrados investigados pueden defender sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017. p. 12)

Autoridad administrativa a quien se le atribuye potestad sancionadora.- Son aquellas que tienen facultades represivas o sancionatorias dirigidas a contrarrestar la comisión de aquellas conductas ilícitas cuyo castigo se encuentra excluido de la competencia de los órganos de la jurisdicción penal. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017. p. 32)

Principio de Razonabilidad.- La razonabilidad es un criterio estrechamente relacionado con el valor de la justicia y se encuentra arraigado al Estado constitucional de derecho. Se manifiesta como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de la potestad discrecional, y exige que las decisiones tomadas en este contexto cumplan con

criterios de racionalidad y no sean arbitrarias. (Sentencia del Exp. N° 1803-2004-AA/TC, Tribunal Constitucional del Perú, 2004)

Reincidencia.- De acuerdo a lo que establece el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el criterio de graduación de reincidencia se configura cuando se comete una infracción, cuyo infractor es el mismo que el de la infracción anterior.

Sanción.- Es la imposición de una situación gravosa o perjudicial al administrado, resultante de una violación del ordenamiento jurídico. Las sanciones se imponen como parte de un procedimiento administrativo y con una finalidad de carácter represivo principalmente. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017. p. 55)

III. MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

3.1.1. HIPÓTESIS GENERAL

La deficiente aplicación del criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la sanción administrativa influye negativamente en la conducta del infractor esto en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, puesto que si la entidad en el ejercicio de su potestad sancionadora no gradúa correctamente la posible sanción a imponer tiene como consecuencia directa que el infractor continúe reiteradamente con su conducta infractora.

3.1.2. HIPÓTESIS ESPECIFICAS

H.E. 1: El Procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil periodo 2022, no estaría desarrollando adecuadamente el criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la Sanción administrativa.

H.E. 2: La sanción que se impone al infractor que reincide en la comisión de una infracción no sería suficiente para que este cese su conducta infractora en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores de la Sunafil, 2022, en consecuencia, no hay un respeto de forma irrestricta a los derechos fundamentales de los trabajadores. Por lo cual el infractor estaría cometiendo la misma infracción a sabiendas que la comisión de la conducta sancionable le resultará más ventajosa que cumplir con la norma infringida.

H.E. 3: Para efectos del Procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil en materia laboral no sería adecuada la regulación del criterio de reincidencia que establece la Ley N° 27444, Ley

del Procedimiento Administrativo General, por lo cual es necesario que el Sistema de inspección del trabajo acoja en su marco normativo este criterio.

3.2. TIPO DE ESTUDIO

3.2.1. ENFOQUE

El enfoque de la presente investigación será cualitativo, de acuerdo con Rodríguez et al (1996) este enfoque “Estudia la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. La investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales—entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos – que describen la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas”.

En la presente investigación el enfoque cualitativo, permitió a la autora comprender como el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado (representado en este caso por la Sunafil) en especial la aplicación de la reincidencia como un criterio de graduación de las sanciones, incide en la conducta infractora del empleador, pero sobre todo permitió comprender cómo esta conducta reincidente del infractor vulnera de manera constante los derechos fundamentales del trabajador.

En ese sentido este enfoque a través del estudio de resoluciones emitidas tanto por las intendencias regionales como por el Tribunal de Fiscalización Laboral de la Sunafil permitió estudiar a la reincidencia como un criterio de graduación de sanciones en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil y como su eficiente o deficiente aplicación influye en la conducta reincidente del infractor (empleador).

Además de observar y determinar la conducta del infractor frente al cumplimiento de nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo en materia laboral, y evaluar si la regulación de la reincidencia que establece la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, es suficiente para que la conducta infractora cese, o, si en todo caso se necesita que la Ley General de Inspección del Trabajo regule de manera específica este criterio pero adaptándolo a la necesidad de prevenir la comisión de las infracciones en materia laboral.

3.2.2. TIPO DE INVESTIGACIÓN

El tipo de investigación de acuerdo al fin que se persigue será básica. Kerlinger (1975), refiere que la investigación básica, o investigación fundamental, se centra en aumentar la comprensión de un fenómeno, estudio o ley en particular. La investigación básica analiza cómo funciona un proceso o concepto. La información obtenida de la investigación básica a menudo constituye la base para estudios aplicados. (como se cita en Arias et al., 2022)

3.2.3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación fue de diseño fenomenológico, debido que se indagó en profundidad un fenómeno en su contexto usando múltiples fuentes de evidencia, como por ejemplo diferentes perspectivas y versiones de los principales actores que intervienen en los Procedimientos Administrativos Sancionadores. También en esta investigación se empleó el diseño de análisis documental.

En ese sentido, a través de estos diseños se exploró, describió y analizó la situación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Sunafil respecto a la aplicación del criterio de reincidencia como criterio de graduación de las sanciones, desde el enfoque de las resoluciones

que emite la primera instancia (Sub Intendencia Regional) hasta que llega al Tribunal de Fiscalización Laboral (a través del recurso de revisión), las cuales fueron seleccionadas y analizadas. Así como de las experiencias vividas de un grupo de profesionales a quienes se les aplicó una entrevista.

3.3. POBLACIÓN, MUESTRA Y MUESTREO

3.3.1. POBLACIÓN

En la investigación científica, una población es un grupo de personas o elementos que tienen características determinadas y sobre las que se quiere hacer inferencias o generalizaciones. La población puede ser grande o pequeña, accesible o inaccesible y puede dividirse en diferentes grupos o subgrupos. Los investigadores utilizan técnicas estadísticas para seleccionar una muestra representativa de la población con el fin de obtener información precisa y confiable sobre la misma. (Mohamed et al, 2023). Para la presente investigación, la población estuvo conformada por 1241 resoluciones firmes (correspondientes a la misma cantidad de expedientes administrativos) emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral durante el periodo 2022; de la misma manera, estará compuesta por un grupo de 50 expertos conformados por profesionales que ejercen en el ámbito del Derecho Administrativo y Derecho Laboral, Órganos Instructores y Sancionadores del PAS y catedráticos.

3.3.2. MUESTREO

En la presente investigación se empleó el muestreo no probabilístico, toda vez que la investigadora eligió una población teniendo en cuenta sus características en común (Arias et al 2022); este muestreo no probabilístico fue de tipo intencional, debido a que deben compartir ciertos elementos.

En ese sentido, a fin de seleccionar al grupo de expertos, se consideró que compartan las siguientes características: i) Expertos en el tema de Procedimiento Administrativo Sancionador; ii) Expertos en Derecho Laboral; iii) Catedráticos; iv) Abogados especialistas en Derecho Administrativo; v) Servidores de los Órganos Instructores y Sancionadores de Sunafil.

Asimismo, para seleccionar los expedientes sancionadores se tuvo en consideración las siguientes características: i) Resoluciones administrativas expedidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral como autoridad sancionadora de tercera instancia, a fin de generar certeza y advertir si las Sub Intendencias (primera instancia) evaluaron el criterio de graduación de reincidencia y en caso contrario analizar si la Intendencia Regional (segunda instancia) o el Tribunal (tercera instancia) advirtió dicha omisión; ii) Procesos de años anteriores en los que el infractor cuente con una sanción firme por la comisión de la misma infracción por la cual se le volvió a sancionar; iii) Procesos en los que se haya cometido más de una infracción del RLGIT.

3.3.3. MUESTRA

De acuerdo a Mohamed et al (2023), Una muestra de investigación es un grupo de individuos o elementos seleccionados de una población a estudiar. En ese sentido, en esta investigación de la población de 1241 resoluciones, se analizaron 10 expedientes sancionadores que incluyen las resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral, Intendencias Regionales y Sub Intendencias Regionales, correspondientes al periodo 2022. Asimismo, estuvo compuesta por un grupo de 5 expertos conformados por profesionales que ejercen el ámbito del Derecho Administrativo y Derecho Laboral, catedráticos y servidores de los Órganos Instructores y Sancionadores de la Sunafil.

3.4. MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

3.4.1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo a Lawless y otros (2010) la investigación cualitativa utiliza métodos empíricos definidos como “todas las técnicas para recopilar, describir y analizar crítica y sistemáticamente la información”. De lo antes citado, podemos inferir que al tener la presente investigación un enfoque cualitativo, fue necesario recurrir a diversos métodos cualitativos que sirvieron para la recolección sistemática de información referente al tema. En esta investigación se empleó el método de estudio de casos, por las razones que pasaremos a explicar.

a) El Método de Estudio de Casos

El doctor Robert Stake (1991), considera que una de las ventajas de este método es que permite el estudio de particularidades a través de la interacción de contextos, permitiéndonos comprender su complejidad.

Este método de enfoque cualitativo, fue útil para esta investigación toda vez que permitió examinar un fenómeno en profundidad en su contexto, utilizando múltiples fuentes de evidencia, como por ejemplo diferentes perspectivas y versiones de los actores analizando cada caso de forma individual. Para efectos de esta investigación también se realizó el estudio de diez expedientes sancionadores que estuvieron compuestos por resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral, Intendencias Regionales y las Sub Intendencias Regionales de la Sunafil, en el periodo 2022, así como de resoluciones firmes (expedidas por el Tribunal de Fiscalización laboral con una antigüedad menor a un año) que permitieron comprobar que el infractor ya contaba con una sanción firme y que el nuevo procedimiento sancionador se estaba realizando por la comisión de la misma infracción por la que ya había sido sancionado, esto permitió evidenciar como la Sunafil aplica el criterio de la reincidencia como criterio de graduación de sanciones,

además permitió tener una perspectiva de cuantos infractores que ya han sido sancionados volvieron a incurrir en la misma infracción.

3.4.2. TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

De acuerdo a Lawless et al; (2010) la investigación cualitativa emplea métodos empíricos definidos como “todas las técnicas para recopilar, describir y analizar crítica y sistemáticamente la información”, es así que a través de las técnicas el investigador con enfoque cualitativo utiliza diversas técnicas para recolectar datos, como la observación, entrevistas abiertas, análisis de documentos, entre otros, los cuales servirán para solucionar problemas prácticos.

Las técnicas que se utilizaron en esta investigación de enfoque cualitativo, teniendo en cuenta el tema que se investiga fue el análisis de documentos y el juicio de expertos con sus respectivas guías, los cuales desarrollaremos a continuación:

Análisis de Documentos

Para García Gutiérrez (2002) el análisis documental es una manera de investigación técnica, un conjunto de operaciones inteligentes cuyo propósito es referir y representar documentos de forma sistemáticamente unificada para facilitar su recuperación. Incluye procesamiento analítico - sintético, que a su vez incluye descripción bibliográfica y general de la fuente, clasificación, indización, anotación, extracción, traducción y preparación de reseñas.

En esta investigación se utilizó esta técnica debido que fue necesario realizar un examen cualitativo de los documentos para determinar como la institución de la Sunafil a través de sus Sub Intendencias Regionales, Intendencias Regionales y Tribunal de Fiscalización Laboral aplicaron el criterio de reincidencia en sus procedimientos sancionadores estudiados, asimismo se empleó

esta técnica para determinar a través de la doctrina si la regulación de la reincidencia que establece la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, es suficiente o si es necesario que la Ley General de Inspección del Trabajo regule este criterio específicamente.

En ese sentido, para poder alcanzar los objetivos de la investigación fue materia de análisis la Constitución Política del Perú, la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 y su reglamento, así como la jurisprudencia respecto el tratamiento de la institución jurídica de la reincidencia en nuestro país.

Juicio de Expertos

Para Escobar y Cuervo (2008) el juicio de expertos es un método de validación que es útil para verificar la confiabilidad de un estudio, este se define como “una opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos cualificados en éste, y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones”. En ese sentido esta técnica permitió la investigadora tener una perspectiva de la realidad, con actores que, en el ejercicio cotidiano de su labor, conocen la realidad de la aplicación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Sunafil y como esta entidad aplica el criterio de reincidencia como un criterio de graduación de sanciones.

3.4.3. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

El primer instrumento utilizado por la investigadora, fue la guía de análisis de documentos, esta guía permitió captar información valorativa para la presente investigación.

Asimismo, la autora considera que este instrumento, permitió identificar como los organismos internacionales como la OIT y la Constitución Política del Perú, velan por el cumplimiento de los

derechos fundamentales del trabajador, así como tener una evaluación a partir del análisis de las leyes respectivas y de las Resoluciones por las Sub Intendencias Regionales, Intendencias Regionales y el Tribunal de Fiscalización Laboral sobre el ejercicio de la potestad sancionadora y de la reincidencia como criterio de graduación de las sanciones a fin de determinar si la institución jurídica de la reincidencia necesita ser modificada y adaptada a la necesidad de prevenir que no se vulneren reincidentemente los derechos fundamentales del trabajador.

El segundo instrumento que se utilizó fue el guion de entrevista, estas entrevistas se realizaron a profesionales que ejercen en el ámbito del Derecho Administrativo y Derecho Laboral, servidores de los Órganos Instructores y Sancionadores del PAS de la Sunafil, y catedráticos; la secuencia de esta entrevista se realizó en una sola sesión por experto.

3.5. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS

Los documentos que serán materia de análisis mencionados anteriormente tendrán el siguiente Plan de procesamiento y análisis de datos:

a) Presentación; los documentos que fueron materia de análisis en esta investigación, estuvieron constituidos principalmente por expedientes administrativos sancionadores de la Sunafil, que fueron analizados en contraste con el Documento de Trabajo de la OIT 10 “Acceso a la tutela judicial efectiva laboral en países de América del Sur”, “Acceso a la justicia laboral: Instituciones y procedimientos judiciales en países seleccionados de Sudamérica”, “Notas sobre tendencias de la Inspección del Trabajo” del programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe de la OIT, la Constitución Política del Perú, la Ley del Procedimiento

Administrativo General – Ley N° 27444, Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 y su reglamento.

Este contraste que realizó la autora sirvió para reconocer como en el caso de la OIT como organismo internacional, vela por el respeto irrestricto del cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajador y la inspección del trabajo, dando guías y pautas para los países que son parte de este; en el plano nacional el análisis de la constitución se realizó respecto a los principios y derechos fundamentales del trabajador enfocado en la vulneración de estos, asimismo de la constitución se analizó la potestad sancionadora del Estado, en ese mismo enfoque de análisis la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 y Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 y su reglamento, permitió a la autora estudiar la regulación de la Potestad sancionadora y en específico su aplicación por parte de la Sunafil, es importante recordar que mediante la potestad sancionadora se busca sancionar al infractor con la finalidad de resarcir el daño causado.

Asimismo, de las entrevistas realizadas a los expertos, se obtuvo de primera mano información veraz de los principales autores que intervienen en los procedimientos administrativos sancionadores como autoridades del órgano instructor y sancionador, abogados expertos en Derecho Administrativo y Derecho Laboral, catedráticos.

Cabe señalar, que los datos fueron recopilados a través de dos instrumentos; la guía de análisis de documentos y la guía de preguntas.

b) Instrucciones; para la guía de análisis de documentos de la presente investigación, se tuvo en cuenta tres criterios fundamentales, los cuales son: 1) Fundamentos Teóricos, 2) Apreciación Crítica y 3) Aportes a la Investigación.

A fin de poder desarrollar estos criterios se empleó como mecanismo la unidad de pensamiento o también denominada como unidad de análisis, mediante la se pudo identificar los fundamentos teóricos más relevantes vinculados con la formulación del problema y los objetivos de la investigación.

De estos fundamentos teóricos se realizará una respetuosa apreciación crítica desde el enfoque de la investigación, la cual estuvo orientada a, como el criterio de la reincidencia como criterio de graduación de sanciones influye en la conducta del infractor para que vuelva a reincidir en la comisión de infracciones en materia laboral y como mediante la potestad sancionadora del Estado se busca remediar esta conducta.

Finalmente, extrajo los fundamentos teóricos más relevantes para la investigación, previa apreciación crítica, los cuales sirvieron de aportes a la investigación, con un contenido significativo para el desarrollo y comprensión del tema de estudio.

c) Procedimiento; para la elección de los expedientes administrativos sancionadores de la Sunafil (que fueron materia de análisis documental) se siguieron las pautas de pertinencia, coherencia y utilidad con el tema de la investigación. En ese sentido, a fin de poder procesar los criterios señalados anteriormente, se tomó en consideración las siguientes pautas:

Para el criterio 1) Fundamentos Teóricos, la investigadora indexó los documentos materia de análisis; es decir, seleccionó los fundamentos relevantes y ordenó la información de acuerdo al enfoque de la investigación, para este propósito una vez realizada la lectura del documento materia de análisis se procedió a identificar mediante palabras claves los fundamentos teóricos que tenían un aporte significativo para la presente investigación.

Para el criterio 2) *Apreciación Crítica*, a fin de obtener esta apreciación fue indispensable primero realizar un análisis a los fundamentos teóricos seleccionados, para lo cual fue importante realizar una descripción sustancial o resumen de estos fundamentos, en segunda instancia, procedió a contrastar estos fundamentos con nuestra realidad (tanto normativa como social) y el fin de la investigación, en merito a estos procedimientos se pudo construir la apreciación crítica respecto a la aplicación del principio de reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su influencia en la conducta del infractor en el marco del PAS- Sunafil. Para el criterio 3) *Aportes a la investigación*; una vez desarrollados los dos criterios anteriores, se determinó que fundamentos de los analizados tenían una contribución significativa a la presente investigación.

Posteriormente los datos obtenidos de la aplicación de los instrumentos fueron transcritos y tabulados en una hoja de cálculo de Excel.

d) *Cierre*; el análisis que se realizó a los datos obtenidos de los expedientes administrativos sancionadores respecto al tratamiento de la institución jurídica de la reincidencia en nuestro país en contraste con los otros documentos antes señalados; así como, de las entrevistas aplicadas a los expertos, permitió a la autora tener una directriz del tema investigado, aportando significativamente con la investigación.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. RESULTADOS

En el siguiente capítulo se muestran los resultados obtenidos del proceso de investigación. Cabe señalar, que estos resultados han sido obtenidos de la aplicación de los instrumentos de investigación que fueron seleccionados (guía de análisis documental y guion de entrevista).

Los resultados serán presentados en dos momentos, de acuerdo a cada instrumento aplicado.

4.1.1. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

SANCIONADORES

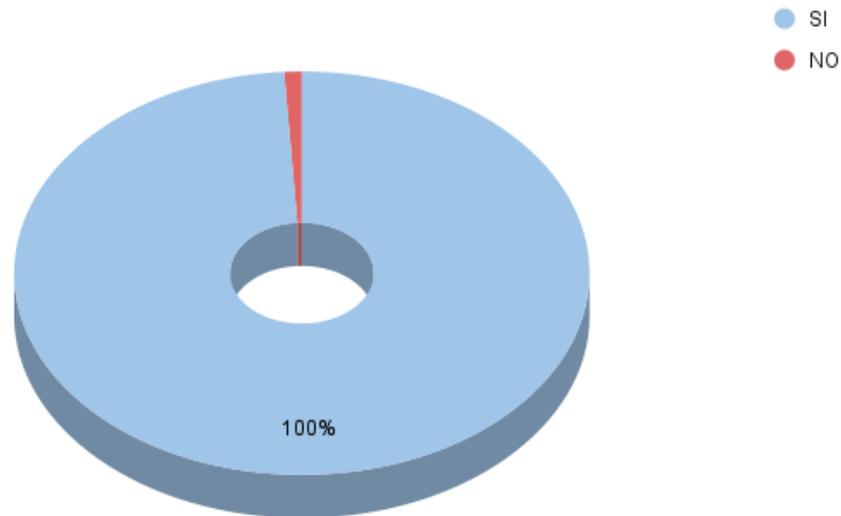
Los resultados que a continuación se presentan fueron obtenidos del análisis minucioso de 10 expedientes administrativos sancionadores de la Sunafil, que comprenden las siguientes resoluciones: i) resoluciones de primera instancia emitidas por las Sub Intendencias Regionales, ii) resoluciones de segunda instancia expedidas por las Intendencias Regionales y iii) Resoluciones de tercera instancia emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral durante el periodo 2022; donde la entidad sancionadora debió aplicar el criterio de reincidencia al momento de graduar las sanciones administrativas.

a) Objetivo específico 1:

El PAS a partir del criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la sanción administrativa en la Sunafil.

Figura 1

Aplicación de las SIR de los criterios de graduación del Reglamento de la Ley N° 28806



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de resoluciones de las Sub Intendencias Regionales de la Sunafil.

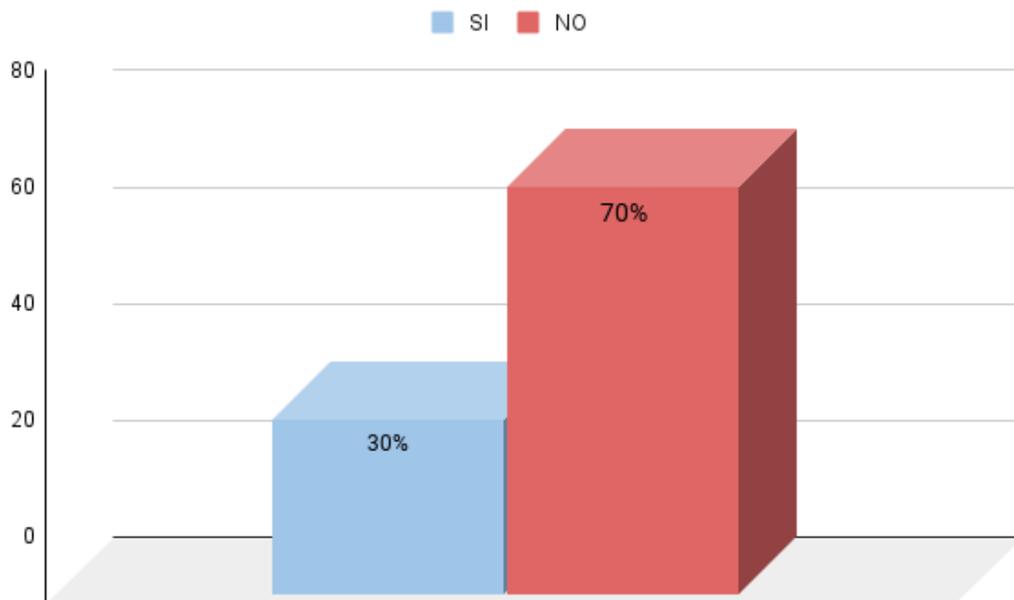
La figura 1 representa el porcentaje de nivel de cumplimiento de las Sub Intendencias Regionales de la Sunafil en la aplicación de los criterios de graduación de las sanciones establecidos en el reglamento LGIT.

Como se puede advertir, de los 10 expedientes administrativos sancionadores analizados se determinó que en el 100% de estos la entidad cumplió con aplicar los criterios de graduación establecidos en la LGIT.

Estos criterios, se encuentran prescritos en el artículo 38° de la precitada ley y establece tres criterios generales: a) Gravedad de la falta cometida. b) Número de trabajadores afectados. c) Tipo de empresa. Por tanto, se colige que la primera instancia sí estaría cumpliendo con aplicar dichos criterios de graduación al momento de determinar la sanción.

Figura 2

Aplicación de las SIR de los criterios de graduación de las sanciones-LPAG



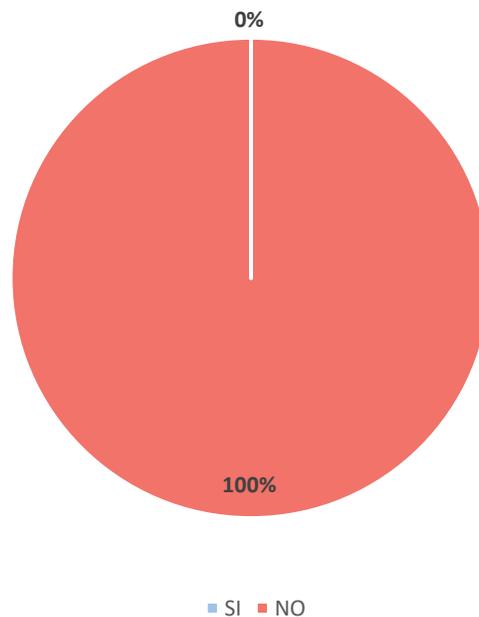
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de resoluciones de las Sub Intendencias Regionales de la Sunafil.

La figura 2 demuestra el nivel de cumplimiento de las Sub Intendencias Regionales, en su condición de primera instancia administrativa, en la aplicación de los criterios de graduación de las sanciones establecidos en el numeral 3 del artículo 248° de la LPAG en amparo del artículo 52° del reglamento LGIT.

De esta figura se ha determinado que en el 70% de los expedientes sancionadores, materia de análisis, no aplicaron los criterios de graduación que se encuentran regulados por el numeral 3 del artículo 248° de la LPAG y en un 30% si fueron aplicados.

Figura 3

Porcentaje de aplicación del criterio de graduación de la reincidencia de las SIR



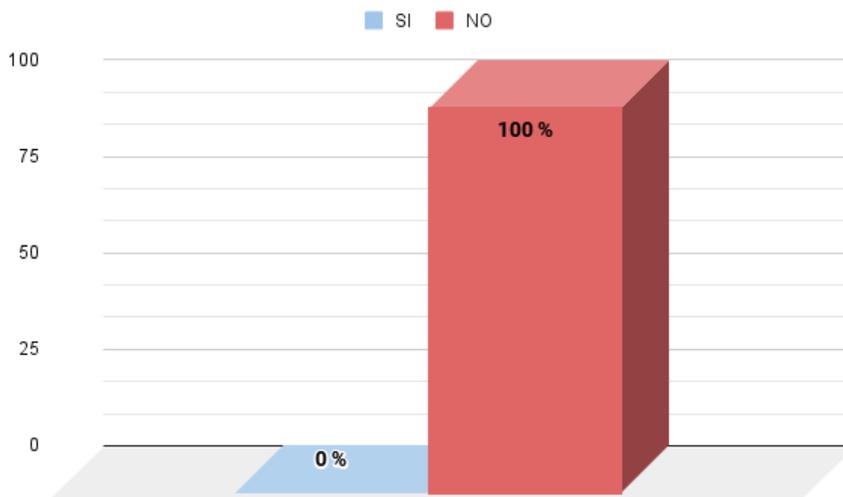
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de resoluciones de las Sub Intendencias Regionales de la Sunafil.

De la figura 3 se demuestra que de los 10 expedientes administrativos sancionadores las Sub Intendencias Regionales de la Sunafil en un 100% no aplicaron el criterio de reincidencia como criterio de graduación de las sanciones.

A pesar de que el RLGIT permite que de manera supletoria se pueda aplicar la LPAG y por ende la entidad sancionadora puede aplicar el criterio de reincidencia para graduar la sanción administrativa, al realizar el análisis documental la autora advierte que no se encontró ningún expediente en el que la entidad sancionadora haya aplicado el criterio de reincidencia.

Figura 4

Porcentaje de las IR que advirtieron que se debía aplicar el criterio de reincidencia



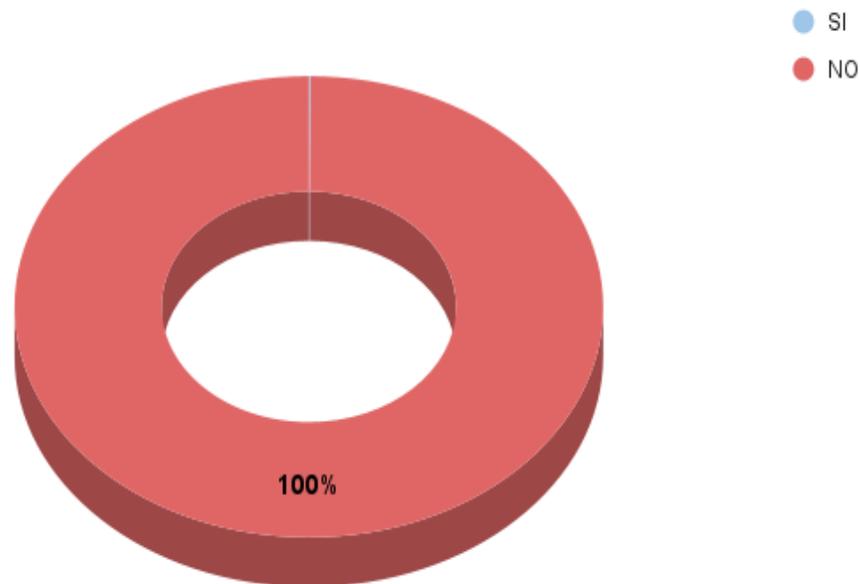
Fuente: Elaboración propia en base al análisis de resoluciones de las Intendencias Regionales de la Sunafil.

Del análisis documental, la autora también verificó si las Intendencias Regionales (en su condición de segunda instancia) advirtieron que se debía aplicar el criterio de reincidencia (pues como se verá más adelante el infractor ya había sido sancionado por la comisión de la misma infracción y en algunos casos contaba con dos sanciones).

Por tanto, de la figura 4 se determina que en un 100% las intendencias regionales de la Sunafil que tomaron conocimiento de los hechos en virtud de un recurso de apelación, no advirtieron que se debía aplicar el criterio de reincidencia como criterio de graduación al momento de determinar la sanción administrativa que se debía imponer, porque el infractor ya contaba con una o en algunos casos con más de una sanción por la comisión de la misma infracción.

Figura 5

Porcentaje de veces en los que el TFL aplicó el criterio de reincidencia



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de resoluciones del Tribunal de Fiscalización Laboral.

De los 10 expedientes administrativos sancionadores, se determinó que en un 100% el Tribunal de Fiscalización Laboral no advirtió que correspondía aplicar el criterio de reincidencia como criterio de graduación, pese a que el citado tribunal actúa como tercera instancia y por tanto último filtro en el Procedimiento Administrativo Sancionador.

Que, de la figura 4 y 5 la autora determinó que, pese a que existen otras instancias administrativas que pueden corregir los vicios en los que haya incurrido la primera instancia, estos no son corregidos.

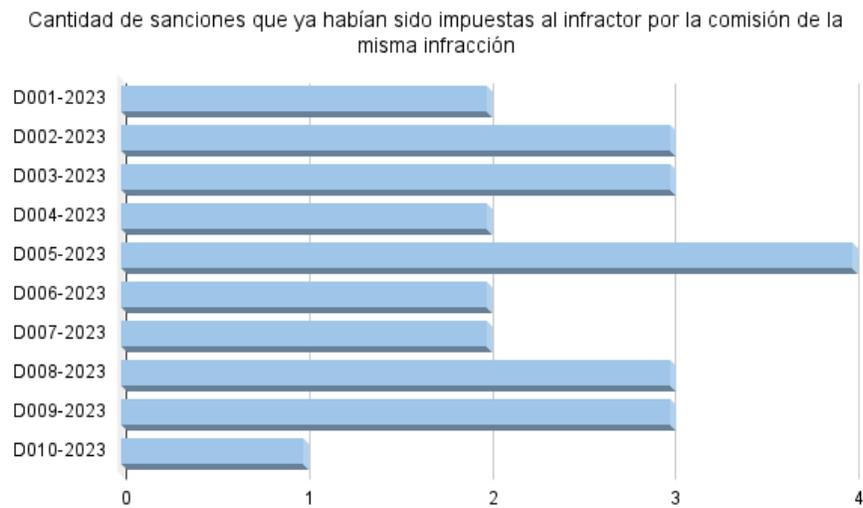
En el caso específico, se advierte que ninguna de las tres instancias administrativas evaluó (como mínimo) la aplicación del criterio de reincidencia lo cual se corrobora con las figuras 3, 4 y 5.

b) Objetivo específico 2:

Eficacia de la sanción para desincentivar la conducta del infractor reincidente en el marco del PAS de la Sunafil.

Figura 6

Porcentaje de nivel de reincidencia del infractor



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los expedientes administrativos sancionadores.

Para efectos de exponer los resultados en el presente capítulo se ha optado por codificar los expedientes administrativos sancionadores a fin de facilitar una mayor comprensión.

En ese sentido, como se evidencia en la figura 6, de los 10 expedientes sancionadores que la autora analizó, se determinó que los infractores ya contaban con una o más de una sanción previa por la comisión de la misma infracción.

Es decir, la entidad sancionadora de primera instancia debió haber analizado e indagado si el infractor de manera previa a la comisión del nuevo hecho infractor contaba con una sanción administrativa por la comisión de la misma infracción; es preciso indicar que, para que se configure este criterio, se tomará en cuenta desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

Mediante las resoluciones que emitió el Tribunal de Fiscalización Laboral (que solo actúa en el procedimiento sancionador ante la interposición de un recurso de revisión) se entiende que la sanción que fue impuesta en primera instancia queda completamente firme, toda vez que en vía administrativa con el pronunciamiento del citado tribunal se estaría dando por agotada la vía.

Cabe precisar, que la imposición de la sanción (multa) fue en la mayoría de los casos por la comisión de más de una infracción a la normativa sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo, además de la obstrucción a la labor inspectiva; por ende, existía más de una resolución del Tribunal de Fiscalización Laboral que confirmó la sanción administrativa por la comisión de la misma o de las mismas infracciones, hecho que ni la primera instancia advirtió y mucho menos la segunda y tercera instancia.

Tabla 1

Expedientes administrativos sancionadores en donde se evidencia la reincidencia de los infractores

Exp. Sancionador	Antecedente:				Primea Instancia				Segunda Instancia	Tercera Instancia	Valoración del criterio de reincidencia
	Resolución	Firme	que sancionó la primera infracción		N° Resolución	Fecha	Intendencia	Infracción	N° Resolución	N° Resolución	
257-2021-SUNAFIL/IRE-ANC (Cód. D01-2023)	1. Resolución N° 307-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	17-09-2021	46.10 del artículo 46 del RLGIT	Banco de la Nación	Resolución de Sub Intendencia N° 510 - 2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE	30-11-2021	Áncash	46.10 del artículo 46 del RLGIT	Resolución de Intendencia N° 013-2022-SUNAFIL/IRE-ANC	Resolución N° 974-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con dos sanciones firmes por la comisión de la misma infracción. La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.
	2. Resolución N° 525-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	15-11-2021	46.10 del artículo 46 del RLGIT								
069-2021-SUNAFIL/IRE/PUN	Resolución N° 307-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	17-09-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT	Banco de la Nación	Resolución de Sub Intendencia N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SIRE	23-12-2021	Tacna	46.7 del artículo 46 del RLGIT	Resolución de Intendencia N° 024-2022-SUNAFIL/IRE-TAC	Resolución N° 1172-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con tres sanciones firmes por la comisión de la misma infracción.
	Antecedente:				Primea Instancia				Segunda Instancia	Tercera Instancia	

Exp. Sancionador	Resolución Firme que sancionó la primera infracción										Valoración del criterio de reincidencia
	N° Resolución	Fecha	Infracción	Infractor	N° Resolución	Fecha	Intendencia	Infracción	N° Resolución	N° Resolución	
(Cód. D02-2023)	Resolución N° 524-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	15-11-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT					Artículo 36 del RLGIT			La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.
	Resolución N° 525-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	15-11-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT								
070-2021-SUNAFI L/IRE-PUN	Resolución N° 307-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	17-09-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT		Resolución de Sub Intendencia N° 223-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SIRE						Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con 03 sanciones firmes por la comisión de la misma infracción.
(Cód. D03-2023)	Resolución N° 524-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	15-11-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT	Banco de la Nación		23-12-2021	Tacna	Artículo 36 del RLGIT	Resolución de Intendencia N° 025-2022-SUNAFIL/IRE-TAC	Resolución N° 1184-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.
	Resolución N° 525-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	15-11-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT					46.7 del artículo 46 del RLGIT			
143-2021-SUNAFI L/ILM	Resolución N° 057-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	30-06-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT	Tiendas por Departamento o Ripley S.A.	Resolución de Sub Intendencia N° 929-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2	29-09-2021	Lima Metropolitana	24.4 del artículo 24 del RLGIT	Resolución de Intendencia N° 046-2022-SUNAFIL/ILM	Resolución N° 1204-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con 02 sanciones firmes por la comisión de la misma infracción.

Exp. Sancionador	Antecedente:			Primea Instancia					Segunda Instancia	Tercera Instancia	Valoración del criterio de reincidencia	
	Resolución N°	Firme que sancionó la primera infracción	Fecha	Infracción	Infractor	N° Resolución	Fecha	Intendencia	Infracción	N° Resolución		N° Resolución
(Cód. D04-2023)	Resolución N° 126-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	22-07-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT						46.7 del artículo 46 del RLGIT			La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.
84-2021-SUNAFI L/IRE-PIU	Resolución N° 371-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	30-09-2021	25.6 del artículo 25 del RLGIT						25.6 del artículo 25 del RLGIT			Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con 04 sanciones firmes por la comisión de la mayoría de las nueva infracciones.
(Cód. D05-2023)	Resolución N° 057-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	30-06-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT	Tiendas por Departamento o Ripley S.A.	Resolución de Sub Intendencia N° 0000000527-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE	22-11-2021	Piura	24.4 del artículo 24 del RLGIT	23.7 del artículo 23 del RLGIT	Resolución de Intendencia N.º11-2022-SUNAFIL/IRE-PIU	Resolución N° 1078-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.
	Resolución N° 126-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	22-07-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT						46.7 del artículo 46 del RLGIT			La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.

<i>Exp. Sanción</i> <i>ador</i>	Antecedente: Resolución Firme que sancionó la primera infracción			Primea Instancia				Segunda Instancia	Tercera Instancia	Valoración del criterio de reincidencia	
	N° Resolución	Fecha	Infracción	Infractor	N° Resolución	Fecha	Intendencia	Infracción	N° Resolución		N° Resolución
226-2020-SUNAFI L/IRE-LIB (Cód. D06-2023)	Resolución N° 378-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	30-09-2021	45.2 del artículo 45 del RLGIT	Ministerio Público	Resolución de Subintendencia N° 792 - 2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE	19-11-2021	La Libertad	45.2 del artículo 45 del RLGIT	Resolución de Intendencia N° 012-2022-SUNAFIL/IRE-LIB	Resolución N° 947-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con 02 sanciones firmes por la comisión de la misma infracción. La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.
	Resolución N° 193-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	13-08-2021	45.2 del artículo 45 del RLGIT		Resolución de Sub Intendencia N° 345-2021-SUNAFIL/IRE-HUA	23-11-2021	Huánuco	45.2 del Artículo 45° del RLGIT	Resolución de Intendencia N° 003-2022-SUNAFIL/IRE-HUA	Resolución N° 948-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con 02 sanciones firmes por la comisión de la misma infracción. La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.

<i>Exp. Sancionador</i>	Antecedente:			Primea Instancia				Segunda Instancia	Tercera Instancia	Valoración del criterio de reincidencia	
	Resolución Firme que sancionó la primera infracción			Infractor	N° Resolución	Fecha	Intendencia	Infracción	N° Resolución		N° Resolución
77-2021-SUNAFI/LIRE-LIB (Cód. D08-2023)	Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	08-06-2021	24.4 del artículo 24 del RLGIT	Telefónica del Perú S.A.A.	Resolución de Sub Intendencia N° 375 - 2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE	20-07-2021	La Libertad	24.4. del artículo 24° del RLGIT	Resolución de Intendencia N° 133-2021-SUNAFIL/IRE-LIB	Resolución N° 120-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con 03 sanciones firmes por la comisión de las 03 mismas infracciones. La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.
	Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	18-06-2021	25.6 del artículo 25 del RLGIT					25.6. del artículo 25° del RLGIT			
	Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	24-05-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT					46.7. del artículo 46° del RLGIT			
273-2021-SUNAFI/LIRE-JUN (Cód. D09-2023)	Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	08-06-2021	24.4 del artículo 24 del RLGIT	Telefónica del Perú S.A.A.	Resolución de Sub Intendencia N° 253-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE	22-09-2021	Junín	24.4 del artículo 24 del RLGIT	Resolución de Intendencia N° 106-2021-SUNAFIL/IRE-JUN	Resolución N° 595-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con 03 sanciones firmes por la comisión de las 03 mismas infracciones.
	Antecedente:				Primea Instancia				Segunda Instancia	Tercera Instancia	

<i>Exp. Sancionador</i>	Resolución Firme que sancionó la primera infracción										Valoración del criterio de reincidencia
	N° Resolución	Fecha	Infracción	Infractor	N° Resolución	Fecha	Intendencia	Infracción	N° Resolución	N° Resolución	
	Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	18-06-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT								La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.
	Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	24-05-2021	46.7 del artículo 46 del RLGIT								La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.
<i>059-2021-SUNAFI/LIRE-AQP (Cód. D10-2023)</i>	Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	18-06-2021	25.6 del artículo 25 del RLGIT	Telefónica del Perú S.A.A.	Resolución de Sub Intendencia N° 271-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE	02-07-2021	Arequipa	25.6 del artículo 25 del RLGIT	Resolución de Intendencia N° 108-2021-SUNAFIL/IRE-AQP	Resolución N° 393-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	Antes de imponer la nueva sanción el infractor ya contaba con 01 sanción firme por la comisión de la misma infracción. La entidad sancionadora (Sunafil) no valoró el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.

Como se ha podido establecer de manera detallada en la tabla N° 01 y en la figura 06, en el caso del código D001-2023 la resolución de primera instancia es emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 30 de noviembre del 2021 por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46° del RLGIT; no obstante, como resultado de una búsqueda minuciosa se advirtió que el infractor contaba previamente con dos sanciones firmes (es decir, el Tribunal de Fiscalización Laboral ya había emitido sus respectivas resoluciones, agotando así la vía administrativa), la primera con fecha 17 de setiembre de 2021 y la segunda de fecha 15 de noviembre de 2021. Si, se analizan las fechas de las resoluciones firmes con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo PAS) se advierte que eran muy recientes, pues no habría pasado más de 15 días naturales desde la última sanción que se impuso, por lo cual se infiere que era mucho más fácil que la entidad sancionadora advirtiera que el infractor era reincidente.

Se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estos dos antecedentes (sanciones) que ya tenía el infractor por la comisión de la misma infracción, por ende, al no advertirlo no aplicó el criterio de reincidencia en este expediente sancionador, criterio que si correspondía aplicar y que tiene entre otras finalidades que la nueva sanción a imponer sea mucho más grave que la última sanción impuesta por la comisión de la infracción regulada en el numeral 46.10 del artículo 46° del RLGIT para así desincentivar la comisión de la citada infracción.

En el caso del código D002-2023 la resolución de primera instancia fue emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 23 de diciembre del 2021 por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT; no obstante, se verificó que el infractor contaba previamente con tres sanciones firmes (es decir, el Tribunal de Fiscalización Laboral ya

había emitido sus respectivas resoluciones, agotando así la vía administrativa), la primera con fecha 17 de setiembre de 2021, la segunda y tercera de fecha 15 de noviembre de 2021. Al analizarse las fechas de las resoluciones firmes con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo PAS) se advierte que eran muy recientes, pues no pasó más de 08 días naturales desde la última sanción que se impuso, por lo cual se infiere que si tan solo la Sub Intendencia Regional (entidad sancionadora) hubiese revisado el portal del Tribunal de Fiscalización Laboral hubiese advertido que el infractor era reincidente.

Por lo cual, se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estos tres antecedentes (sanciones) que ya tenía el infractor por la comisión de la misma infracción; por ende, al no advertirlo no aplicó el criterio de reincidencia en este expediente sancionador, criterio que si correspondía aplicar.

Que, del código D003-2023 se determinó que la resolución de primera instancia fue emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 23 de diciembre del 2021 por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT; no obstante, de la búsqueda minuciosa realizada por la autora, se verificó que el infractor contaba previamente con tres sanciones firmes (es decir, el Tribunal de Fiscalización Laboral ya había emitido sus respectivas resoluciones, agotando así la vía administrativa), la primera con fecha 17 de setiembre de 2021, la segunda y tercera de fecha 15 de noviembre de 2021. Al analizarse las fechas de las resoluciones firmes con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo PAS) se verificó que eran muy recientes, pues no pasó más de 38 días naturales desde la última sanción que se impuso, por lo cual se infiere si tan solo la Sub Intendencia Regional (entidad sancionadora) hubiese revisado el portal del Tribunal de Fiscalización Laboral hubiese advertido que el infractor era reincidente.

Por lo cual, se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estas tres sanciones que ya tenía el infractor por la comisión de la misma infracción; por ende, al no advertirlo la entidad sancionadora no valoró ni aplicó el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción. Criterio que si correspondía aplicar y que tiene entre otras finalidades que la nueva sanción a imponer sea mucho más grave que la última sanción impuesta por la comisión de la infracción regulada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT para así desincentivar la comisión de la citada infracción.

Del código D004-2023 se verificó que la resolución de primera instancia fue emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 29 de setiembre del 2021 por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT; no obstante, de una búsqueda minuciosa se advirtió que el infractor contaba previamente con dos sanciones firmes (el Tribunal de Fiscalización Laboral ya había emitido sus respectivas resoluciones, agotando así la vía administrativa), la primera con fecha 30 de junio de 2021, la segunda del 22 de julio de 2021. Al analizarse las fechas de las resoluciones firmes con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo PAS) se advierte que eran recientes, en total solo paso 02 meses 07 días desde que la última sanción que se impuso quedó firme, por lo cual se infiere si tan solo la Sub Intendencia Regional (entidad sancionadora) hubiese revisado el portal del Tribunal de Fiscalización Laboral hubiese advertido que el infractor era reincidente.

Por lo cual, se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estos dos antecedentes (sanciones) que ya tenía el infractor por la comisión de la misma infracción; por ende, al no advertirlo no aplicó el criterio de reincidencia en este expediente sancionador, criterio que si correspondía aplicar y que tiene entre otras finalidades que la nueva sanción a imponer sea mucho más grave que la última

sanción impuesta por la comisión de la infracción regulada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT para así desincentivar la comisión de la citada infracción.

Al analizar el código D005-2023 se advirtió que la resolución de primera instancia fue emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 22 de noviembre del 2021 por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25° y el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT; no obstante, se verificó que el infractor contaba previamente con cuatro sanciones firmes (es decir, el Tribunal de Fiscalización Laboral ya había emitido sus respectivas resoluciones, agotando así la vía administrativa).

Respecto a la infracción regulada en el numeral 25.6 del artículo 25° del RLGIT, el infractor tenía 02 sanciones firmes, la primera de fecha 26 de julio de 2021 y la segunda del 30 de setiembre de 2021. En cuanto a la infracción estipulada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT el infractor también tenía 02 sanciones firmes, una del 30 de junio de 2021 y la otra del 22 de julio de 2021.

Al analizarse las fechas de las resoluciones firmes con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo pas) se verificó que eran muy recientes y que se encontraba dentro del plazo de un año que establece el criterio de reincidencia desde que quedó firme la resolución que sancionó y por ende se advierte que el infractor era reincidente en la comisión de las infracciones prescritas en el numeral 25.6 del artículo 25° y el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT.

Por lo cual, se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estas tres sanciones que ya tenía el infractor por la comisión de las mismas infracciones; por ende, al no advertirlo la entidad

sancionadora no valoró ni aplicó el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción. Criterio que si correspondía aplicar y que tiene entre otras finalidades que la nueva sanción a imponer sea mucho más grave que la última sanción impuesta por la comisión de las infracciones reguladas en los numerales 25.6 del artículo 25° y el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT para así desincentivar la comisión de la citada infracción.

Del código D006-2023 se verificó que la resolución de primera instancia fue emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 19 de noviembre del 2021 por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT; no obstante, de la búsqueda minuciosa se verificó que el infractor contaba previamente con dos sanciones firmes (es decir, el Tribunal de Fiscalización Laboral ya había emitido sus respectivas resoluciones, agotando así la vía administrativa), la primera con fecha 13 de agosto de 2021, la segunda del 30 de setiembre de 2021. Al analizarse las fechas de las resoluciones firmes con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo PAS) se advierte que eran recientes y que se encontraban dentro del plazo de un año que establece el criterio de reincidencia desde que quedó firme la resolución que sancionó y por ende se advierte que el infractor era reincidente en la comisión de las infracciones prescritas en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT.

Por lo cual, se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estos dos antecedentes (sanciones) que ya tenía el infractor por la comisión de la misma infracción; por ende, al no advertirlo no aplicó el criterio de reincidencia en este expediente sancionador, criterio que si correspondía aplicar y que tiene entre otras finalidades que la nueva sanción a imponer sea mucho más grave que la última sanción impuesta por la comisión de la infracción regulada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT para así desincentivar la comisión de la citada infracción.

Que, del código D007-2023 se determinó que la resolución de primera instancia fue emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 23 de noviembre del 2021 por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT; no obstante, se advierte que el infractor contaba previamente con dos sanciones firmes (es decir, el Tribunal de Fiscalización Laboral ya había emitido sus respectivas resoluciones, agotando así la vía administrativa), la primera con fecha 13 de agosto de 2021, la segunda del 30 de setiembre de 2021. Al analizarse las fechas de las resoluciones firmes con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo PAS) se verificó que eran muy recientes y se encontraban dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó (plazo que establece el criterio de reincidencia). Por tanto, se infiere si tan solo la Sub Intendencia Regional (entidad sancionadora) hubiese revisado el portal del Tribunal de Fiscalización Laboral hubiese advertido que el infractor era reincidente.

Por lo cual, se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estas dos sanciones que ya tenía el infractor por la comisión de la misma infracción; por ende, al no advertirlo la entidad sancionadora no valoró ni aplicó el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción. Criterio que si correspondía aplicar y que tiene entre otras finalidades que la nueva sanción a imponer sea mucho más grave que la última sanción impuesta por la comisión de la infracción regulada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT para así desincentivar la comisión de la citada infracción.

Del código D008-2023 se determinó que la resolución de primera instancia fue emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 20 de julio del 2021 por la comisión de las infracciones tipificadas en el numeral 24.4 del artículo 24°, numeral 25.6 del artículo 25° y el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT; no obstante, de la búsqueda minuciosa realizada por la autora, se verificó

que el infractor contaba previamente con tres sanciones firmes (es decir, el Tribunal de Fiscalización Laboral ya había emitido sus respectivas resoluciones, agotando así la vía administrativa).

Sobre la infracción regulada en el numeral 24.4 del artículo 24° del RLGIT, el infractor tenía 01 sanción firme, de fecha 08 de julio de 2021. En cuanto a la infracción estipulada en el numeral 25.6 del artículo 25° del RLGIT el infractor también tenía 01 sanción firme del 18 de junio de 2021. Asimismo, respecto a la infracción regulada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT tenía 02 sanciones firmes, una del 24 de mayo de 2021 y la otra del 18 de junio de 2021.

Al analizarse las fechas de las resoluciones firmes con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo PAS) se verificó que eran muy recientes y se encontraban dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó (plazo que establece el criterio de reincidencia). Por ende, se advierte que el infractor era reincidente en la comisión de las infracciones prescritas en el numeral 24.4 del artículo 24°, numeral 25.6 del artículo 25° y el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT.

Por lo cual, se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estas tres sanciones que ya tenía el infractor por la comisión de las mismas infracciones; por ende, al no advertirlo la entidad sancionadora no valoró ni aplicó el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción. Criterio que si correspondía aplicar y que tiene entre otras finalidades que la nueva sanción a imponer sea mucho más grave que la última sanción impuesta por la comisión de la infracción regulada en el en el numeral 24.4 del artículo 24°, numeral 25.6 del artículo 25° y el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT, para así desincentivar la comisión de la citada infracción.

Del código D009-2023 se determinó que la resolución de primera instancia fue emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 22 de setiembre del 2021 por la comisión de las infracciones tipificadas en el numeral 24.4 del artículo 24° y el numeral 45.2 del artículo 45° del RLGIT; no obstante, se verificó que el infractor contaba previamente con tres sanciones firmes (es decir, el Tribunal de Fiscalización Laboral ya había emitido sus respectivas resoluciones, agotando así la vía administrativa).

Respecto a la infracción tipificadas en el numeral 24.4 del artículo 24° del RLGIT el infractor tenía 01 sanción firme, de fecha 08 de junio de 2021. De la infracción prescrita en el numeral 45.2 del artículo 45° del RLGIT, el infractor ya tenía 02 sanciones firmes, la primera del 24 de abril de 2021 y la segunda del 18 de junio de 2021. Al analizarse las fechas de las resoluciones firmes con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo PAS) se verificó que eran muy recientes y se encontraban dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que ya lo había sancionado por la comisión de las mismas infracciones (plazo que establece el criterio de reincidencia). Por tanto, se infiere si tan solo la Sub Intendencia Regional (entidad sancionadora) hubiese revisado el portal del Tribunal de Fiscalización Laboral hubiese advertido que el infractor era reincidente.

Por lo cual, se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estas tres sanciones que ya tenía el infractor por la comisión de la misma infracción; por ende, al no advertirlo la entidad sancionadora no valoró ni aplicó el criterio de reincidencia al momento de imponer la nueva sanción.

Dicho criterio si correspondía ser aplicado, además tiene entre otras finalidades que la nueva sanción a imponer sea mucho más grave que la última sanción impuesta por la comisión de la

infracción regulada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT para así desincentivar la comisión de la citada infracción.

Respecto al código D010-2023 se verificó que la resolución de primera instancia fue emitida por la Sub Intendencia Regional de la Sunafil el 02 de julio del 2021 por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT; no obstante, de la búsqueda minuciosa realizada por la autora se verificó que el infractor contaba previamente con una sanción firme (es decir, el Tribunal de Fiscalización Laboral ya había emitido su respectiva resolución, agotando así la vía administrativa), con fecha 18 de junio de 2021. Al analizarse la fecha de la resolución firme con la fecha de la resolución de la Sub Intendencia Regional (del nuevo PAS) se advierte que era reciente y que se encontraban dentro del plazo de un año que establece el criterio de reincidencia desde que quedó firme la resolución que sancionó al infractor y por ende se advierte que el infractor era reincidente en la comisión de la infracción prescrita en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

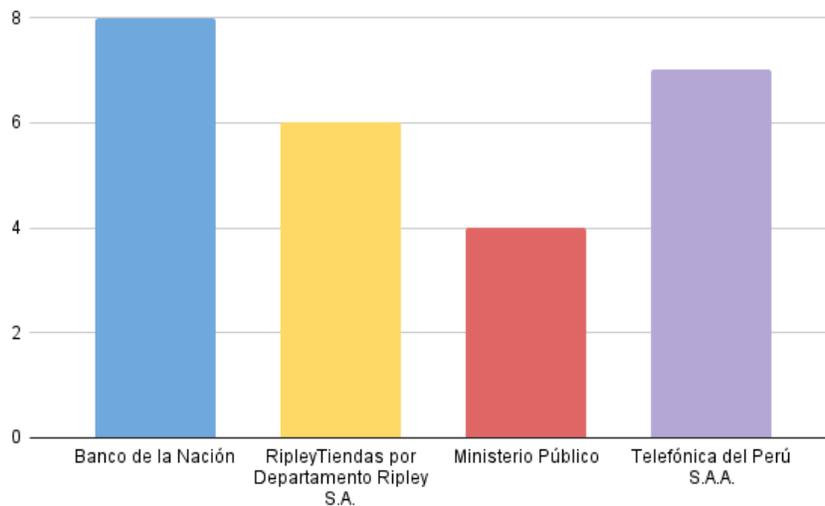
Por lo cual, se colige que la Sub Intendencia Regional inobservó estos dos antecedentes (sanciones) que ya tenía el infractor por la comisión de la misma infracción; por ende, al no advertirlo no aplicó el criterio de reincidencia en este expediente sancionador, criterio que si correspondía aplicar y que tiene entre otras finalidades que la nueva sanción a imponer sea mucho más grave que la última sanción impuesta por la comisión de la infracción regulada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT para así desincentivar la comisión de la citada infracción.

c) Objetivo específico 3:

Eficacia de la regulación del criterio de reincidencia establecido en la Ley N° 27444 en el marco del PAS de la Sunafil

Figura 7

Porcentaje de sanciones de cada infractor por la comisión de la misma infracción



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los expedientes administrativos sancionadores.

De la muestra de 10 expedientes administrativos sancionadores, se advierte que existen 04 infractores, es decir, estos infractores han tenido más de un procedimiento administrativo sancionador que ha culminado con la imposición de una sanción.

En ese sentido, de los 10 expedientes administrativos sancionadores 03 tenían como infractor al Banco de la Nación, además del análisis en conjunto de estos 03 expedientes se advirtió que este infractor contaba con 08 sanciones impuestas anteriormente. Es decir, existían suficientes razones para aplicar el criterio de graduación de la reincidencia al infractor Banco de la Nación, sin

embargo, pese a existir 08 sanciones (por la comisión de las mismas infracciones) la entidad en la primera instancia no aplicó el criterio de reincidencia y por su parte la segunda y tercera instancia tampoco advirtió que este infractor ya había sido sancionado con anterioridad y que si correspondía aplicar el criterio de reincidencia.

En esa misma línea, de los 10 expedientes administrativos sancionadores 02 de ellos tenían como infractor a Tiendas por Departamento Ripley S.A. Del análisis en conjunto de estos 02 expedientes sancionadores la autora advirtió que el infractor ya había tenido con anterioridad 06 sanciones (por la comisión de las mismas infracciones). Por tanto, se colige que la primera instancia no aplicó el criterio de reincidencia y por su parte la segunda y tercera instancia tampoco advirtió que este infractor ya había sido sancionado con anterioridad y que si correspondía aplicar el criterio de reincidencia. Dicho de otra manera, existían suficientes razones para que a los expedientes sancionadores del infractor Tiendas por Departamento Ripley S.A se le aplicaran el criterio de graduación de la reincidencia.

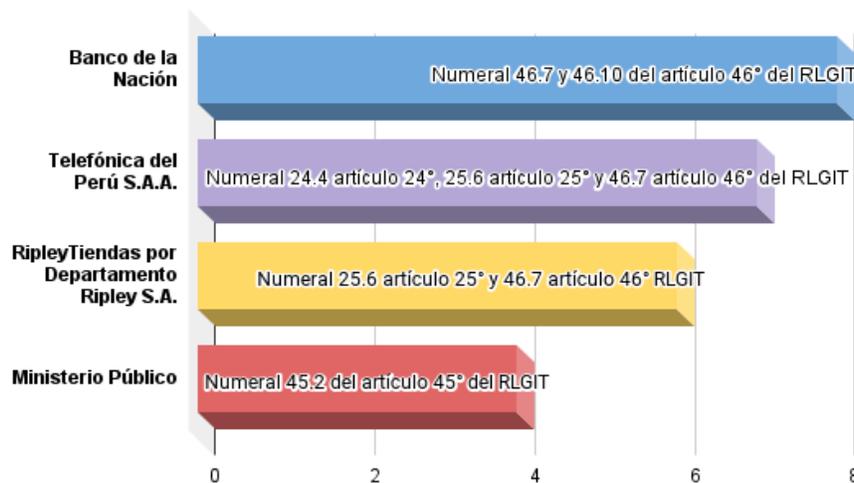
Asimismo, de los 10 expedientes administrativos sancionadores 02 de ellos tenían como infractor al Ministerio Público. En ese sentido, del análisis de estos 02 expedientes en conjunto, la autora advirtió que el Ministerio Público ya contaba con 04 sanciones impuestas con anterioridad por la comisión de las mismas infracciones de los 02 expedientes sancionadores que fueron materia de análisis. Es decir, a pesar de que existían suficientes razones para aplicar el criterio de graduación de la reincidencia al infractor, pues existían 04 sanciones la entidad en la primera instancia no aplicó el criterio de reincidencia y por su parte la segunda y tercera instancia tampoco advirtió que

este infractor ya había sido sancionado con anterioridad y que si correspondía aplicar el criterio de reincidencia.

Finalmente, de los 10 expedientes sancionadores 03 tienen como infractor a Telefónica del Perú S.A.A, además del análisis en conjunto de estos expedientes se advirtió que este infractor contaba con 07 sanciones impuestas anteriormente. Es decir, existían suficientes razones para aplicar el criterio de graduación de la reincidencia al infractor Telefónica del Perú S.A.A; sin embargo, pese a existir 07 sanciones (por la comisión de las mismas infracciones) la entidad de la primera instancia no aplicó el criterio de reincidencia y por su parte la segunda y tercera instancia tampoco advirtió que este infractor ya había sido sancionado con anterioridad y que si correspondía aplicar el criterio de reincidencia.

Figura 8

Porcentaje de sanciones de cada infractor en relación con las infracciones cometidas



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los expedientes administrativos sancionadores.

De la figura 8 se concluye que el infractor con más cantidad de sanciones es el Banco de la Nación quien tenía 08 sanciones impuestas por la comisión de la infracción establecida en el numeral 46.7 y 46.10 del artículo 46° del RLGIT.

Respecto al infractor Tiendas por Departamento Ripley S.A se verifica que este infractor es el segundo con mayor cantidad de sanciones (07) por la comisión de las infracciones establecidas en el numeral 24.4 del artículo 24°, 25.6 del artículo 25° y 46.7 del artículo 46° del RLGIT.

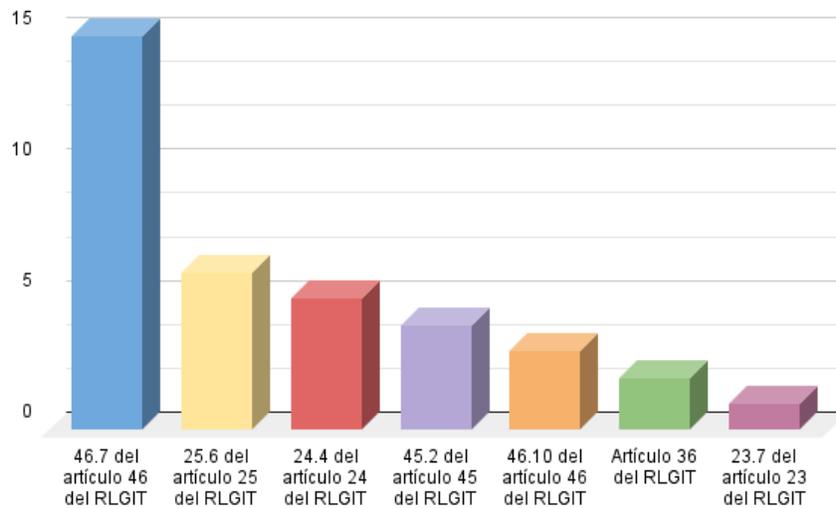
En tercer lugar, encontramos al infractor Ripley Tiendas por Departamento Ripley S.A, quien como infractor ya contaba con 06 sanciones por la comisión de infracciones contenidas en el numeral 25.6 del artículo 25° y 46.7 del artículo 46° del RLGIT.

Finalmente, en cuarto lugar, encontramos al infractor Ministerio Público quien ya contaba con 04 sanciones impuestas de manera previa por la comisión de las infracciones establecidas en el numeral 45.2 del artículo 45° del RLGIT.

Por tanto, se colige que los infractores de los 10 expedientes sancionadores que conforman la muestra ya tenían más de una sanción al momento de realizar los nuevos procedimientos administrativos sancionadores, por lo cual si correspondía que Sunafil a través de sus Subintendencias Regionales aplicara el criterio de graduación de sanciones de la reincidencia; en último lugar las Intendencias Regionales y Tribunal de Fiscalización Laboral, en su condición de segunda y tercera instancia respectivamente, debieron advertir que si correspondía aplicar el criterio de reincidencia debido a que estos infractores ya habían sido sancionados anteriormente y más aún que dichas sanciones anteriores estaban dentro del plazo de un año desde que quedaron firmes, plazo que es establecido por la norma.

Figura 9

Porcentaje de la infracción en la que más reincidieron los infractores



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los expedientes administrativos sancionadores.

De la figura 9 se advierte que la infracción en la que más han incurrido los infractores es la establecida en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, que consiste en no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Es decir, los infractores han vulnerado 14 veces esta infracción, motivo por el cual finalmente fueron sancionados.

En ese sentido, respecto a la infracción establecida en el numeral 25.6 del artículo 25° del RLGIT sobre “El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, refrigerio, trabajo en sobretiempo, trabajo nocturno, descanso vacacional y otros descansos, licencias, permisos y el tiempo de trabajo en general”, se advirtió que los infractores la infringieron hasta en 06 oportunidades siendo sancionados por este hecho.

Sobre la infracción contenida en el numeral 24.4 del artículo 24° del RLGIT “No pagar u otorgar íntegra y oportunamente las remuneraciones y los beneficios laborales a los que tienen derecho los

trabajadores por todo concepto, incluidos los establecidos por convenios colectivos, laudos arbitrales, así como la reducción de los mismos en fraude a la ley” se advierte que es una infracción que vulnera directamente a los derechos fundamentales de los trabajadores, como lo es su remuneración y beneficios sociales, sin embargo, de la muestra se advierte que en 05 oportunidades esta infracción ha sido vulnerada.

En esa línea de ideas, la infracción contenida en el numeral 45.2 del artículo 45° del RLGIT sobre “Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves”, se verifica que esta es una infracción dirigida a que los infractores (empleadores) no obstruyan la labor de los inspectores, no obstante se advierte que ha sido infringida en 04 oportunidades por los infractores.

En lo que respecta a la infracción del 46.10 del artículo 46° del RLGIT sobre “La inasistencia del sujeto inspeccionado ante un requerimiento de comparecencia” se advierte que ha sido vulnerada en 03 oportunidades por los infractores.

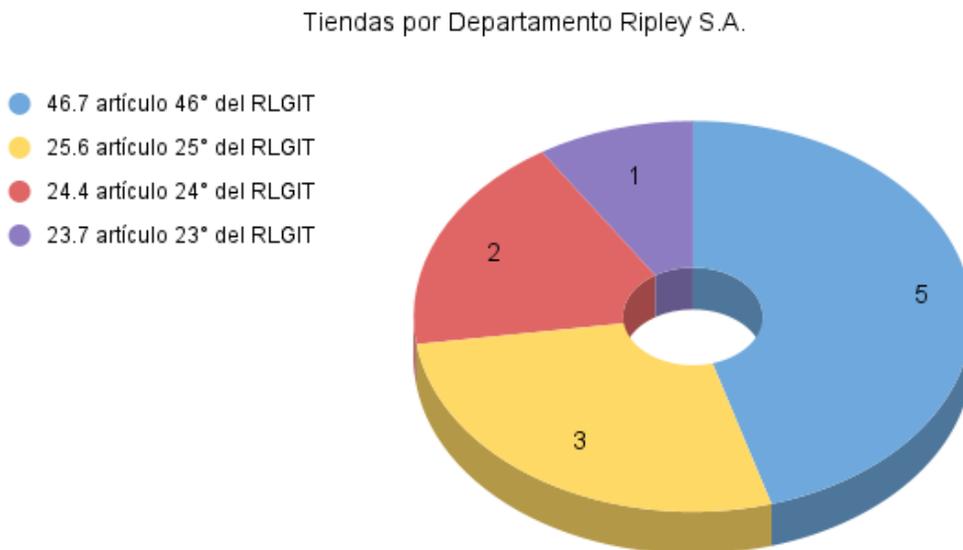
De la figura 9 también se advierte que los infractores en 02 oportunidades vulneraron la infracción establecida en el Artículo 36° del RLGIT “Constituye infracción grave no formalizar por escrito el contrato de prestación de servicios celebrado con la empresa o entidad de intermediación laboral con los requisitos previstos”. A pesar que de la muestra de 10 expedientes administrativos este represente un porcentaje menor, no deja de ser alarmante que los empleadores no hayan formalizado la prestación de servicios así sea una empresa que terceriza los servicios. Finalmente, se advirtió que en 01 oportunidad los infractores vulneraron el numeral 23.7 del artículo 23° del RLGIT “Cualquier otro incumplimiento que afecte obligaciones meramente formales o documentales, siempre que no esté tipificado como infracción grave”.

Del análisis en conjunto de todas estas infracciones de la muestra que ha sido analizada, la autora colige que principalmente los empleadores no cumplen oportunamente con los requerimientos de adopción de medidas en virtud del cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Esta infracción ha sido vulnerada hasta en 14 oportunidades.

Esto no deja de ser alarmante, pues tomando en consideración que la disposición de estas medidas obedecen a que la entidad sancionadora ya había detectado que los infractores habían vulnerado la normativa motivo por el cual dispusieron medidas que sirvan para que de una u otra manera se rectifique esta vulneración, el infractor pese a ya ser consciente de las vulneraciones que había cometido no adopto las medidas necesarias para rectificar su vulneración, lo cual resulta en que se sigan viendo vulnerados los derechos de los trabajadores.

Figura 10

Infracción en la que más reincidió el infractor “Tiendas por Departamento Ripley S.A”

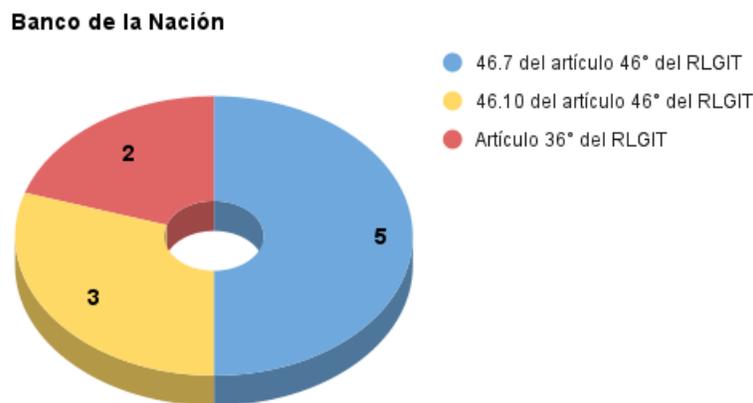


Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los expedientes administrativos sancionadores.

Que, de la figura 10 se advierte que el infractor “Tiendas por Departamento Ripley S.A” vulneró en total 11 veces 04 infracciones relacionadas a la normativa sociolaboral y de Seguridad y Salud en el Trabajo. “Tiendas por Departamento Ripley S.A” reincidió en vulnerar una misma infracción (el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT) hasta en 05 oportunidades. Es decir, pese a ya tener un PAS en trámite por vulnerar las infracciones el infractor no adoptó las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo y, por tanto, continuó vulnerando los derechos de los trabajadores.

Figura 11

Infracción en la que más reincidió el infractor “Banco de la Nación”

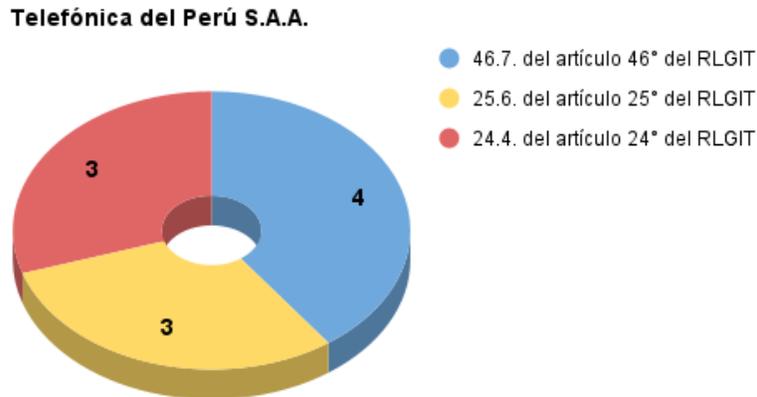


Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los expedientes administrativos sancionadores.

En el caso del infractor “Banco de la Nación” se advierte que vulneró 03 infracciones en 10 oportunidades. La infracción en la que más ha reincidido este infractor es la establecida en el numeral 46.7 del artículo 46°. Lo que indica, que este infractor tampoco cumplió con adoptar las medidas necesarias para corregir la vulneración a la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Figura 12

Infracción en la que más reincidió el infractor “Telefónica del Perú S.A.A.”

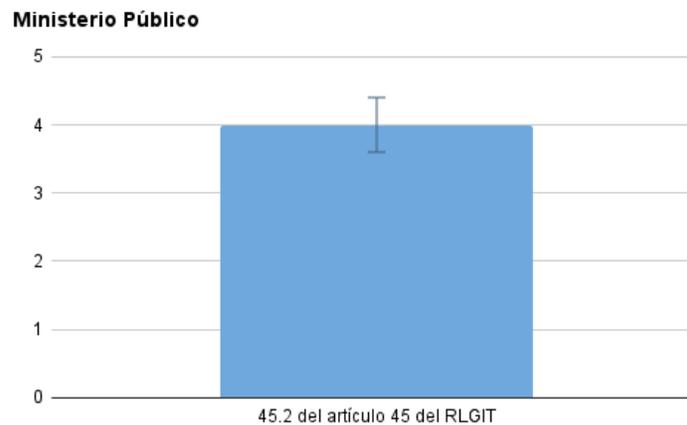


Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los expedientes administrativos sancionadores.

Que, de la figura 12 se advierte que el infractor “Telefónica del Perú S.A.A.” vulneró en total 10 veces 03 infracciones relacionadas a la normativa sociolaboral y de Seguridad y Salud en el Trabajo. “Telefónica del Perú S.A.A.” reincidió en vulnerar una misma infracción (el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT) hasta en 04 oportunidades. Pese a tener un PAS en trámite por vulnerar las infracciones el infractor no adoptó las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Figura 13

Infracción en la que más reincidió el infractor “Ministerio Público”



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de los expedientes administrativos sancionadores.

En el caso del infractor “Ministerio Público” se advierte que del total de los 10 expedientes sancionadores, 02 de ellos tenían como infractor al Ministerio Público.

Este infractor reincidió un total de 04 veces en la misma infracción establecida en el numeral 45.2 del artículo 45° del RLGIT, consistente en “Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves”.

Es decir, que el Ministerio Público en 04 oportunidades han obstruido la labor inspectiva de Sunafil.

4.1.2. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA

Los resultados que a continuación se presentan fueron obtenidos de la entrevista realizada a 05 expertos conformados por servidores de los Órganos Instructores y Sancionadores de la Sunafil, profesionales que ejercen en el ámbito del Derecho Administrativo y Derecho Laboral, además de catedráticos.

a) Objetivo específico 1:

El PAS a partir del criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la sanción administrativa en la Sunafil.

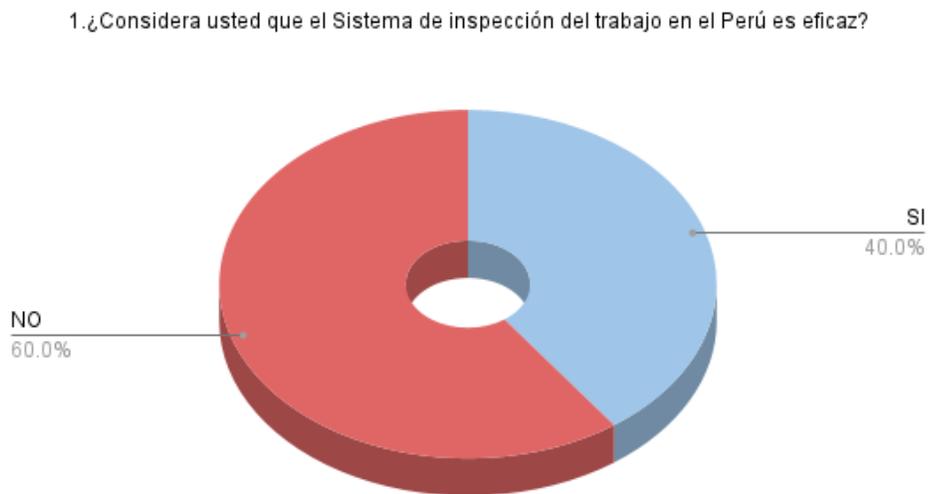
Tabla 2

Nivel de eficacia del sistema de inspección del trabajo en el Perú

1. ¿Considera usted que el Sistema de inspección del trabajo en el Perú es eficaz?		
SI	NO	SUSTENTO
E-01	X	Debido a la carga laboral, en el caso de la autoridad instructora 1 de la subintendencia existe una carga de aproximadamente 20 000 expedientes; existen demoras al momento de notificar el inicio del procedimiento sancionador y también existe desconocimiento de los trabajadores, en algunos casos consideran que la multa impuesta por Sunafil va a ser para ellos.
E-02	X	Porque en un gran porcentaje de los informes de inspección logran el objetivo, esto es que el trabajador reciba sus beneficios laborales de acuerdo a ley.
E-03	X	Considero que a pesar de los esfuerzos realizados por la Sunafil, existen muchas infracciones a la normativa sociolaboral y ni que hablar de vulneraciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.
E-04	X	Existe una gran carga laboral por parte de las Sub Intendencias Regionales, las Intendencias Regionales y el propio tribunal. Lo cual dificulta que en si el Sistema de inspección del trabajo sea eficaz, pues aún vemos mucha informalidad en nuestro país.
E-05	X	La normativa de inspección del trabajo respalda que el sistema de inspección sea eficaz, sin embargo es necesario que los operadores lo apliquen adecuadamente.

Figura 14

Porcentaje del Nivel de eficacia del sistema de inspección del trabajo en el Perú



Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista aplicada y análisis de datos.

De la tabla 2 y figura 14 podemos advertir que respecto a la eficacia del Sistema de inspección en nuestro país los expertos entrevistados manifestaron en un 40% que si es eficaz y en un 60% que no.

Cabe señalar, que a través del sistema de inspección la Sunafil. en su condición de ente rector, puede realizar su labor de inspección a los empleadores y de encontrar irregularidades puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador que de corresponder puede culminar con la imposición de una sanción que en este caso sería una multa.

En ese contexto, los expertos entrevistados que manifestaron que no consideran que el sistema de inspección sea eficaz lo atribuyen a que en la Sunafil (Sub Intendencias Regionales, Intendencias Regionales y el Tribunal de Fiscalización Laboral) existe demasiada carga laboral, así por ejemplo en el caso de una sola Intendencia Regional pueden presentarse hasta 20 000 expedientes sancionadores, otro de los motivos es que las notificaciones de imputación de cargos no se estarían realizando de manera adecuada lo cual en el futuro se puede convertir en un vicio nulidad.

Así mismo, existiría desconocimiento por parte de los trabajadores, por cuanto en algunos casos consideran que lo obtenido por la imposición de una multa (sanción) en el contexto de un procedimiento sancionador de la Sunafil es para ellos; de esto último podemos advertir que faltan capacitaciones y programas de concientización dirigido a los trabajadores pues debemos tener en cuenta que ellos son los principales afectados y que en algunos casos no saben ni cómo proceder ante la vulneración de sus derechos.

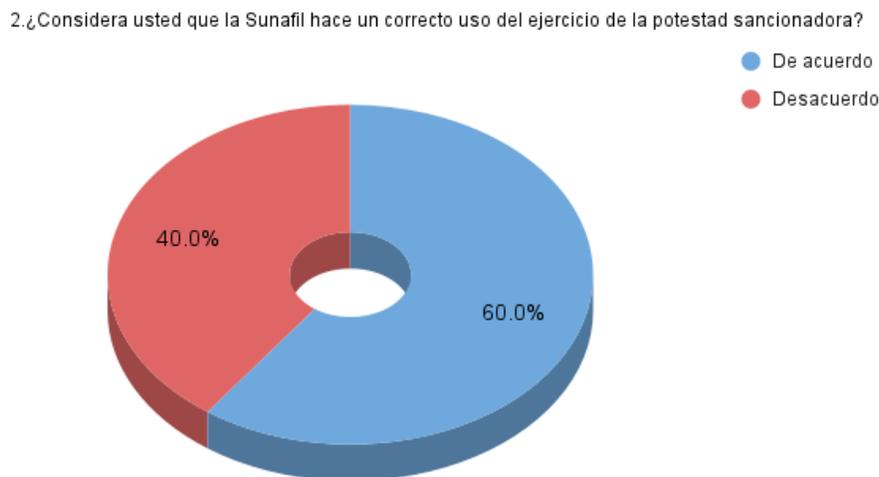
Tabla 3

Nivel del uso correcto de la potestad sancionadora de la Sunafil

2. ¿Considera usted que la Sunafil hace un correcto uso del ejercicio de la potestad sancionadora?			
	Si	No	SUSTENTO
E-01	X		Dentro de las limitaciones presupuestales considero que si, además Sunafil es razonable en el desarrollo de sus funciones amparándose en su normativa.
E-02	X		Como Sunafil tenemos procedimientos donde se le brinda la oportunidad al empleador de poder enmendar su conducta; por ejemplo, las cartas disuasivas, el módulo de actuación de cumplimiento, medida inspectiva de requerimiento.
E-03		X	En algunos casos cuando el inspector levanta las actas no lo hace respetando el principio de primacía de la realidad.
E-04	X		El ejercicio de las funciones de Sunafil está amparado en la Ley N° 28806 – Ley General de inspección del Trabajo y su reglamento, por lo que considero que al tener un marco habilitante y respetando la normativa, si hace un uso adecuado de esta potestad.
E-05		X	La entidad de Sunafil no advierte que constantemente la misma empresa puede estar incurriendo en los mismos incumplimientos.

Figura 15

Porcentaje del Nivel del uso correcto de la potestad sancionadora de la Sunafil



Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista aplicada y análisis de datos.

En la tabla 4 y figura 15 se advierte que en un 60% lo entrevistados se encuentra de acuerdo con el correcto uso que tiene la Sunafil de su potestad sancionadora y en 40% están en desacuerdo.

Quienes se encuentra de acuerdo con la manera en que Sunafil ha venido empleado su potestad sancionadora, alegan que pese a las limitaciones presupuestales si hace un correcto uso de esta potestad, además de que es razonable en el desarrollo de sus funciones, recordemos además que en materia de inspección en el trabajo Sunafil encuentra regulada sus funciones en la Ley N° 28806 – Ley General de inspección del Trabajo y su reglamento, además de que pueda aplicar su potestad sancionadora. Por otra parte, quienes manifestaron su desacuerdo, inciden en que primero algunos inspectores no realizan su labor cumpliendo el principio de primacía de la realidad, además de que no han advertido que el mismo empleador puede estar vulnerando de manera reincidente las mismas infracciones por las que ya ha sido sancionado.

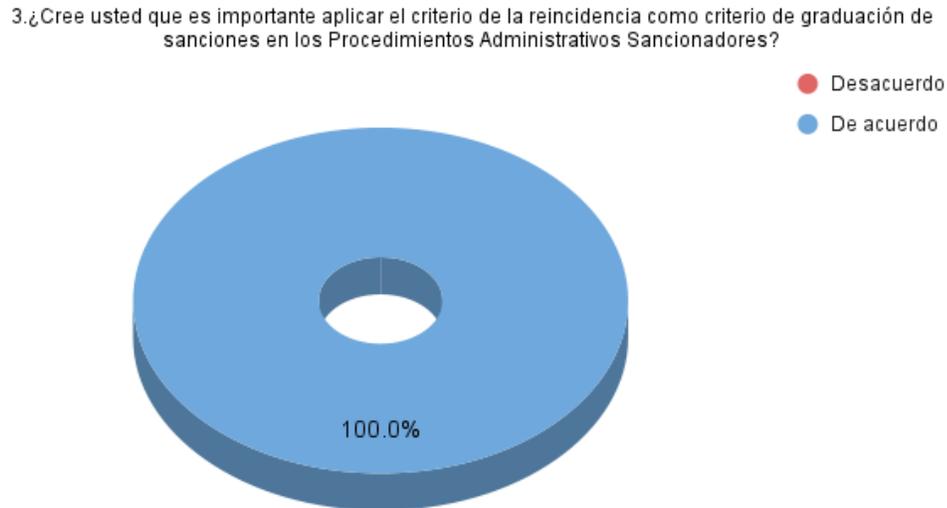
Tabla 4

Nivel de percepción sobre la aplicación del criterio de reincidencia como criterio de graduación de las sanciones.

3. ¿Cree usted que es importante aplicar el criterio de la reincidencia como criterio de graduación de sanciones en los Procedimientos Administrativos Sancionadores?			
	Si	No	SUSTENTO
E-01	X		Con la experiencia he podido percatarme que para las empresas es más ventajoso que le impongan una multa a que colaborar con la inspección del trabajo.
E-02	X		La mala cultura que existe por parte de los empleadores implica que no cumplan con la norma sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo y esto lo hace de manera reincidente.
E-03	X		Es importante aplicarlo, podemos advertir que el sujeto infractor ante la falta de que se aplique este criterio sigue cometiendo las mismas infracciones una y otra vez.
E-04	X		Podemos advertir que los empleadores reinciden muchas veces en la obstrucción a la labor inspectiva, de permitir que el inspector realice sus funciones este puede detectar muchos incumplimientos a beneficios sociolaborales y otros.
E-05	X		Reincidir en la comisión de una infracción conlleva a que la sanción se incremente en el caso de Leves 25%, Graves 50% Muy Grave 100%. Entonces con una multa más onerosa el infractor ya no vulneraría la norma y se desincentivaría.

Figura 16

Porcentaje del Nivel de percepción sobre la aplicación del criterio de reincidencia como criterio de graduación de las sanciones



Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista aplicada y análisis de datos.

De la tabla 6 y figura 17 podemos advertir que en un 100% de los entrevistados coincidieron en que es importante aplicar el criterio de la reincidencia como criterio de graduación de sanciones en los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

Como hemos visto en los anteriores resultados el no aplicar el criterio de reincidencia cuando si existe una sanción firme por la comisión de la misma infracción puede generar que el infractor siga cometiendo las mismas vulneraciones lo que realmente genera impunidad para el trabajador. En la presentación obtenida de los resultados del análisis documental de los expedientes sancionadores se pudo advertir que existen infractores que cuentan con hasta ocho sanciones por la comisión de la misma infracción. Esta conducta reincidente se puede frenar en el momento que Sunafil como entidad sancionadora decida aplicar el criterio de reincidencia, cabe señalar que de la búsqueda de los expedientes sancionadores la autora pudo advertir que no existe ni una sola

resolución que pueda determinar que las Sub Intendencias Regionales aplicaron el criterio de reincidencia al momento de graduar la sanción administrativa, por su parte tampoco las Intendencias Regionales o el Tribunal de Fiscalización Laboral advirtieron que no se estaba aplicando este criterio pese a que existían sanciones firmes por las misma sanción.

b) Objetivo específico 2:

Eficacia de la sanción para desincentivar la conducta del infractor reincidente en el marco del PAS de la Sunafil.

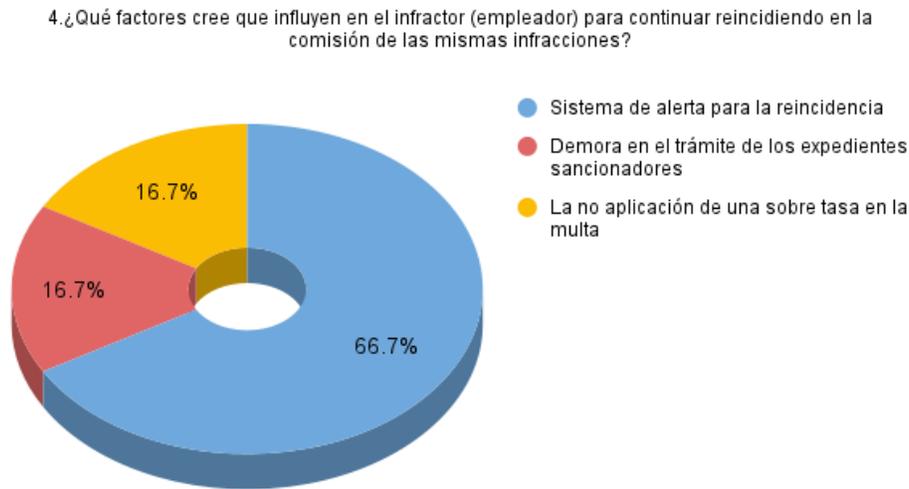
Tabla 5

Factores que influyen en la conducta reincidente del infractor.

4. ¿Qué factores cree que influyen en el infractor (empleador) para continuar reincidiendo en la comisión de las mismas infracciones?	
SUSTENTO	
E-01	En Sunafil si bien es cierto existe una norma que regula la reiterancia de la comisión de las infracciones, sin embargo falta una comunicación interna para aplicar este criterio, es decir al sistema de inspección del trabajo debe darnos un aviso de que el sujeto inspeccionado ya ha sido sancionado anteriormente con resolución firme respecto a la comisión de X infracción y a la fecha se le está procesando por otro hecho que guarda relación con el primero y que correspondería aplicar el criterio de reincidencia.
E-02	En Sunafil no tenemos ningún tipo de alerta para poder detectar a aquellos infractores reincidentes.
E-03	Faltan canales de comunicación, además, existe demora en el trámite de los expedientes sancionadores por la carga laboral.
E-04	Al interior de Sunafil no existe una vía de comunicación que permita detectar cuando el sujeto inspeccionado ha sido sancionado, una especie de alerta.
E-05	Cuando Sunafil le impone una sanción al sujeto inspeccionado, pero si comete otra infracción se va aplicar la misma sanción que la primera y no se va a aplicar una sobre tasa, esto se convierte en un incentivo al sujeto inspeccionado para seguir infringiendo la norma.

Figura 17

Porcentaje de los Factores que influyen en la conducta reincidente del infractor



Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista aplicada y análisis de datos.

Respecto a los factores que influyen en el infractor (empleador) para continuar reincidiendo en la comisión de estas infracciones, los entrevistados manifestaron en un 66.7% que en las distintas instancias de la Sunafil falta un sistema de alerta que permita detectar cuando se está frente a un infractor que está reincidiendo, es decir, que ya cuenta con una sanción firme.

Algunos de los entrevistados que coincidieron en la falta de este sistema de alerta manifestaron, que si bien la reincidencia está regulada por la norma al no existir una comunicación interna para aplicar este criterio no se puede detectar cuando el infractor cuenta con una sanción firme y que a la fecha está siendo procesado por otro hecho que guarda relación con el primero y, por tanto, no pueden advertir en qué casos si correspondería aplicar el criterio de reincidencia.

Por otra parte, en un 16.7% los entrevistados identificaron como otro factor, la demora en el trámite de los expedientes, este es un problema que encontramos en casi todos los ámbitos de la administración pública, como se ha referido en la tabla 2 y figura 14 la carga laboral también influiría en la eficacia del sistema de inspección. No obstante, las entidades públicas pese a las debilidades que puedan tener deben realizar su mejor esfuerzo para poder tramitar dentro de los plazos los procedimientos administrativos sancionadores.

Respecto a esta demora en la Sunafil, puede resultar muy peligroso, por cuanto el infractor en vista de que no es sancionado y que no existe una consecuencia por su infracción, puede libremente seguir infringiendo la norma socioaboral y de seguridad y salud en el trabajo, esto solo sigue generando impunidad y violentando los derechos de los trabajadores.

Otro de los factores identificados en un 16.7% por los entrevistados es la no aplicación de una sobre tasa en la multa, en otras palabras, cuando se ha determinado que el infractor es reincidente en la comisión de su infracción esto constituye una agravante que tiene como consecuencia que la sanción a ser impuesta se vea incrementada, recordemos las sanciones de la Sunafil son onerosas es decir multas y solo en un determinado caso el cierre temporal (en caso de accidente mortal).

Por ende, al no aplicarse el criterio de reincidencia no se puede imponer un incremento en la multa, lo que también termina generando impunidad.

Tabla 6

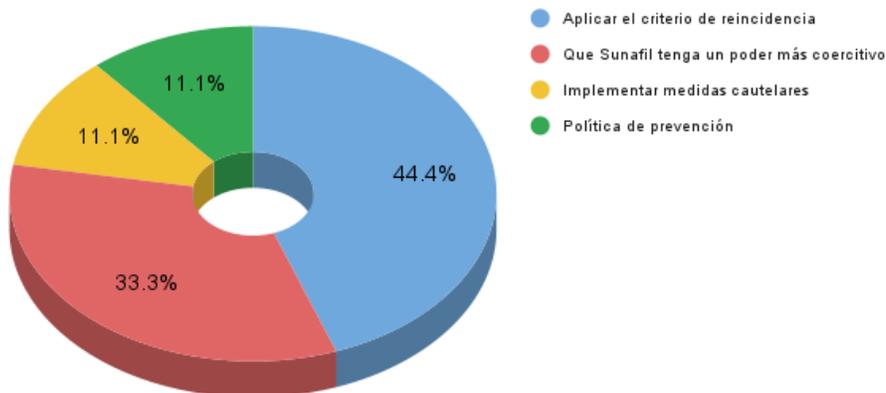
Nivel de percepción para desincentivar la comisión de las infracciones reincidentes

5. ¿Cómo cree usted que se podría desincentivar la comisión de las infracciones reincidentes?	
SUSTENTO	
E-01	Primero con una política de prevención, segundo aplicar el criterio de reincidencia, si el infractor ve que lo van a sancionar con el doble de la multa anterior y que puede incrementarse hasta en un 100% ya no va a cometer la misma infracción.
E-02	Implementándose medidas cautelares, que Sunafil tenga un poder más coercitivo como lo tiene Sunat para cobrar las multas. Estas medidas cautelares durante el proceso como una retención a las cuentas del empleador se puede desincentivar el incumplimiento.
E-03	Con una sanción más onerosa debido a que se aplicó correctamente el criterio de reincidencia, y que además paguen las multas impuestas, con esto se puede desincentivar la comisión de las infracciones.
E-04	Es importante aplicar la figura de la reincidencia en la comisión de las infracciones para que se pueda desincentivar las infracciones de manera reincidente.
E-05	Es muy importante la comunicación interna en la Sunafil para que se pueda aplicar la reincidencia, entonces lo primero es que Sunafil implemente esos canales de comunicación para que los operadores puedan conocer en tiempo real si el sujeto inspeccionado cuenta con sanciones impuestas para aplicar el criterio de reincidencia, segundo creo que es importante que las multas impuestas deban ser pagadas, por ende, la Sunafil debe tener un poder más coercitivo para hacer eficaz la sanción impuesta.

Figura 18

Factores para desincentivar la comisión de las infracciones reincidentes.

5. ¿Cómo cree usted que se podría desincentivar la comisión de las infracciones reincidentes?



Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista aplicada y análisis de datos.

Del análisis de la tabla 8 y figura 19 se puede advertir que para los expertos, a fin de desincentivar la comisión de las infracciones reincidentes en un 44.4% opinaron que primero se debería de aplicar el criterio de reincidencia pues como hemos visto este criterio no ha sido aplicado por la Sunafil.

Con un 33.3% la Sunafil debería de tener un poder mucho más coercitivo a fin de hacer eficaz las sanciones impuestas, es decir, que a fin de que las multas sean pagadas por los infractores la Sunafil debería tener un poder coercitivo.

Por otra parte, un 11.1% se refirió a implementar medidas cautelares, lo que puede resultar eficiente para que durante el trámite de los procedimientos sancionadores el infractor pueda tomar consciencia y ya no vulnere la norma en otra oportunidad.

Finalmente, también se hizo referencia a aplicar una política de prevención, lo cual puede ser aplicado tanto a los infractores como a los trabajadores a fin de que estos últimos conozcan sus derechos y ante una vulneración sepan cómo actuar.

c) Objetivo específico 3:

Eficacia de la regulación del criterio de reincidencia establecido en la Ley N° 27444 en el marco del PAS de la Sunafil

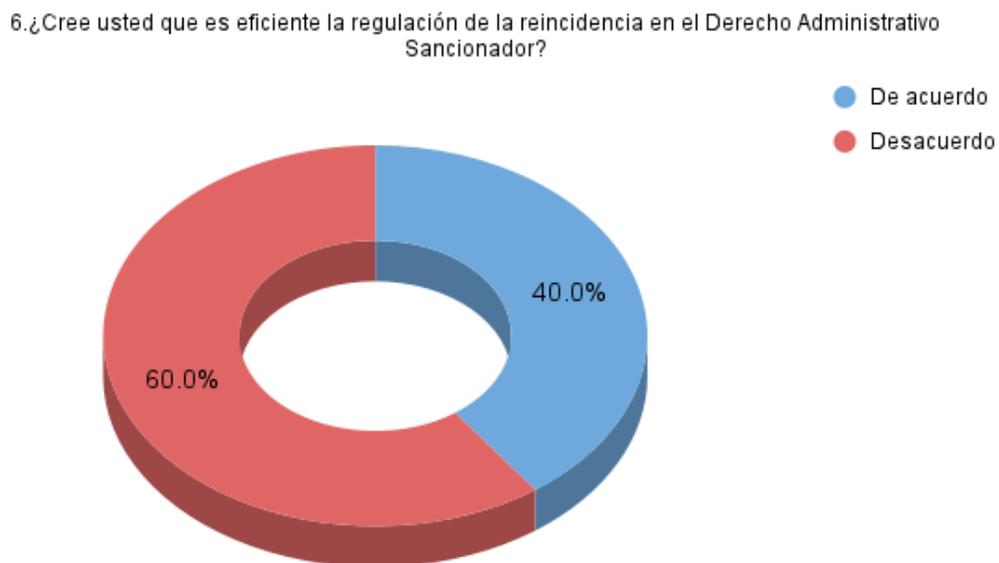
Tabla 7

Nivel de percepción de la eficiente regulación del criterio de graduación de la reincidencia

6. ¿Cree usted que es eficiente la regulación de la reincidencia en el Derecho Administrativo Sancionador?		SUSTENTO
Si	No	
E-01	X	Más que un cambio normativo es un tema de canales de comunicación que permita distinguir cuando estamos ante un caso de reincidencia que permita identificar a los operadores de Sunafil cuando estamos ante un caso de reincidencia.
E-02	X	No cumple su finalidad, considero que debería optarse por otros mecanismos, se podría adoptar en Sunafil por ejemplo el embargo de cuentas como si lo hace la Sunat.
E-03	X	En contraste con los derechos vulnerados como son pago de CTS, pago se remuneración, entre muchos otros, resulta ineficiente el plazo de un año, porque los derechos que se vulneran son derechos fundamentales de cualquier trabajador y debido a esta gravedad considero que ese plazo debería de ser mayor.
E-04	X	Si se quiere reducir el número de infractores reincidentes considero que debería empezarse a aplicar este criterio, sin embargo, ante la vulneración de derechos laborales considero que puede ser ineficaz el plazo de un año desde que quedo firme la sanción.
E-05	X	Considero que es apropiado, sin embargo, el problema radicaría al momento de aplicar la reincidencia, pues la Sunafil no la está aplicando.

Figura 19

Porcentaje de percepción de la eficiente regulación del criterio de graduación



Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista aplicada y análisis de datos.

Del análisis de la entrevista aplicada a los expertos se ha podido determinar que un 40% está de acuerdo con la regulación de la reincidencia en el Derecho Administrativo Sancionador mientras que un 60% se encuentra en desacuerdo.

Respecto al 40% de los entrevistados que estuvieron de acuerdo, se advierte que el problema no radicaría en la regulación de criterio de reincidencia, sino que por el contrario el problema es que no se estaría aplicando y esto principalmente debido a que no existen canales de comunicación al interior de Sunafil que permita a los operadores identificar cuando se está frente a un infractor que es reincidente.

Por otra parte, al analizar los resultados de los entrevistados que se encuentran en desacuerdo con la regulación de la reincidencia en el Derecho Administrativo Sancionador, podemos advertir que no se estaría cumpliendo con su finalidad, puesto que el plazo de un año desde que quedó firme la sanción es insuficiente en contraste con los derechos fundamentales del trabajador que son vulnerados de manera reincidente, recordemos que estos derechos son incluso de naturaleza alimentaria y que en el peor de los casos pueden llegar a afectar el derecho a la vida; por lo cual resulta razonable que el plazo que dispone la norma sea mayor a un año, pudiendo incluso llegar a ser el plazo que tiene la entidad para declarar la nulidad de sus actos administrativos, es decir dos años desde que quedo firme.

Asimismo, otra de las observaciones relevantes, fue que deberían adoptarse otros mecanismos que permitan hacer efectivas las sanciones, por ejemplo, que Sunafil pueda realizar el embargo de cuentas como lo hace la Sunat.

Tabla 8

Nivel de vulneración del empleador a los derechos fundamentales del trabajador.

7. ¿Qué opinión le merece la constante vulneración de los derechos fundamentales del trabajador por parte del empleador?		
Si	No	SUSTENTO
E-01	X	Es una constante, probablemente hablando de una reiterancia en la comisión de la infracción, en muchas actas de infracción se advierte que no se le paga ni la remuneración mínima al trabajador, ni sus beneficios sociales los cuales tienen una naturaleza alimentaria del trabajador.
E-02	X	Es un problema de cultura, dado que siempre existe la posición de empleador y trabajador, por lo que el empleador siempre quiere imponer fuera de los cánones legales sus procedimientos.
E-03	X	Existe demasiado abuso de los empleadores con sus trabajadores, incluso con los que se encuentran en planilla y la problemática de siempre, en nuestro país hay demasiada informalidad.
E-04	X	Hay mucho incumplimiento por parte del sujeto inspeccionado, que en este caso es el empleador.
E-05	X	Es un problema constante el abuso por parte de los empleadores, por ejemplo, si hablamos de seguridad y salud en el trabajo el empleador prefiere ahorrarse lo que implicaría implementar el sistema de seguridad y salud en el trabajo, esto colateralmente vulnera derechos fundamentales como el derecho a la vida.

Figura 20

Porcentaje de vulneración del empleador a los derechos fundamentales del trabajador



Fuente: Elaboración propia en base a la entrevista aplicada y análisis de datos.

Respecto a la vulneración de los derechos fundamentales del trabajador por parte del empleador, los expertos entrevistados coincidieron en estar en desacuerdo.

Cada vez que el empleador comete una infracción está vulnerando derechos de sus trabajadores, de acuerdo con los expertos entrevistados, en muchos de estos casos se vulneran el pago de sus beneficios sociales como CTS, en el peor de los casos no se les paga su remuneración mínima o se les paga después de la fecha pactada. Esto sin lugar a duda tiene una naturaleza alimentaria del trabajador, por lo que pone en riesgo incluso su derecho a la vida.

Cabe manifestar, que al respecto el artículo 24° de la Constitución Política del Perú establece que el pago de la remuneración y de los beneficios sociales tienen prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador, además es de naturaleza alimentaria.

En ese contexto, cada vez que los empleadores vulneran la norma sociolaboral, principalmente el pago de su remuneración mínima o sus beneficios sociales se pone en riesgo el derecho a la vida, por cuanto la remuneración no solo tiene una naturaleza alimentaria, sino que tiene efecto para el desarrollo del trabajador y de su familia, con lo cual además se estaría poniendo en riesgo su derecho a la vida.

Por otra parte, otro de los expertos entrevistado, en virtud a su vasta experiencia, señaló que, en materia de seguridad y salud en el trabajo, los empleadores prefieren ahorrar el dinero destinado a comprar la indumentaria y las herramientas necesarias que aseguren implementar el sistema de seguridad y salud en el trabajo. Este es otro de los casos más frecuentes con los que se encuentra Sunafil, que al igual que el anterior pone en riesgo la vida de los trabajadores, por que un

trabajador, por ejemplo, de construcción, que no cuente con el arnés y el resto de indumentaria corre el riesgo que ante un accidente como una caída pueda perder la vida.

De acuerdo al entrevistado E-02, esta vulneración de los derechos fundamentales del trabajador se debería a un problema de cultura, toda vez que siempre existe la posición de empleador y trabajador, por lo que el empleador siempre quiere imponer sus decisiones fuera de los cánones legales.

4.2. DISCUSIÓN

Como ya se ha mencionado anteriormente el sistema de inspección del trabajo tiene por objetivo velar por el cumplimiento de la normativa de índole laboral. En ese contexto en nuestro país, la Sunafil tiene entre sus funciones supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, asimismo ante el incumplimiento de esta normativa cuenta con potestad sancionadora que le permite exigir la responsabilidad administrativa como consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador.

La presente investigación fue desarrollada en el marco de esta potestad sancionadora, pues como se ha venido resaltado anteriormente, cuando el empleador vulnera la normativa sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo, no solo se convierte en un infractor de la norma, sino que vulnera el derecho del trabajador, derechos que son fundamentales y que incluso están muy ligados al derecho a la vida como ya lo veremos más adelante.

De acuerdo a la investigación realizada desde ya se puede advertir que los infractores vulneran la norma en innumerables veces, entre las cuales incurrn en vulnerar la misma infracción una y otra

vez, lo que a todas luces constituye una reincidencia, no obstante, la norma nos establece que para que se configure la reincidencia se debe tomar en cuenta aquella sanción que este dentro del periodo de un año desde que quedó firme, sin embargo pese a que para la autora este plazo se insuficiente, también se pudo advertir que del periodo 2021 – 2022 que datan los expedientes sancionadores analizados (desde la primera hasta la tercera instancia) no existe ni uno solo expediente en el que se haya analizado y finalmente aplicado el criterio de graduación de la reincidencia lo cual se corrobora por lo señalado con dos de los expertos entrevistados quienes son servidores de la Intendencia Regional de Lima Metropolitana y la Intendencia Regional de Tumbes.

La no aplicación del criterio de graduación de reincidencia provocaría que el infractor se vea motivado a seguir vulnerando la norma o que la pasividad de la entidad sancionadora la perciba como una motivación para seguir reincidiendo, pues lejos de cumplir con su finalidad y desincentivar la comisión de estas infracciones estaría motivando al infractor a seguir vulnerando la norma, pues le estaría demostrando que es más conveniente para él infringir la norma que cumplir con sus obligaciones legales.

A través de la aplicación de los instrumentos seleccionados (guía de análisis documental y guion de entrevista) se obtuvieron datos significativos que respaldan la presente investigación los cuales han sido precisados en porcentajes en la exposición de los resultados.

Es en este contexto, que el presente apartado se realizará la discusión de los resultados obtenidos.

4.2.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR A PARTIR DE LA APLICACIÓN DEL CRITERIO DE REINCIDENCIA COMO UN CRITERIO DE GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA SUNAFIL, 2022.

Respecto al procedimiento administrativo sancionador a partir del criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la sanción administrativa en la Sunafil, analizaremos en qué medida la Sunafil aplicó el criterio de graduación de la reincidencia.

Para adentrarnos a ello, primero advertimos de la figura 1 en lo que respecta a la aplicación de los criterios de graduación de las sanciones que han sido establecidos tanto en la LGIT como en el RLGIT, que en un 100% las Sub Intendencias Regionales cumplieron con aplicar estos criterios al momento de graduar la sanción que correspondía imponer. Estos criterios son a) Gravedad de la falta cometida. b) Número de trabajadores afectados. c) Tipo de empresa.

Por ende, se colige que la primera instancia, es decir las Sub Intendencias Regionales, en su condición de responsable de llevar a cabo el procedimiento sancionador desde la instrucción hasta la sanción, si aplica estos criterios, criterios que su propia norma los ha denominado como criterios generales. De esto último es fácil intuir que no son los únicos criterios de graduación que existen.

En lo que concierne a los criterios de graduación establecidos en el Principio de Razonabilidad del TUO LPAG, podemos advertir que en un 70% de los expedientes no fueron analizados dichos criterios y que por lo menos en un 30% si se realizó como mínimo un análisis de estos.

Estos resultados se corroboran con los obtenidos por Criollo y Veliz (2021), en su investigación sobre el “Principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores por Sunafil a las empresas”, donde concluyeron que el principio de proporcionalidad no se aplica en

los procedimientos administrativos sancionadores por Sunafil a las empresas bajo el régimen laboral de la actividad privada.

Es necesario precisar que además de los criterios generales que establece el artículo 38° de la LGIT (mencionados en la descripción de la figura 1), el numeral 47.3 del artículo 47° del RLGIT ha prescrito que adicionalmente para la determinación de la sanción administrativa se debe estar acorde a los principios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el numeral 3 del artículo 246° del TUO LPAG. No obstante, se advierte que los criterios de graduación contenidos en el principio de razonabilidad a los que se hace referencia están regulados en el numeral 3 del artículo 248° del TUO LPAG, lo cual evidencia un error material en el RLGIT.

De manera adicional el artículo 52° del RLGIT también establece que se aplican los principios sancionadores previstos en el artículo 248° del TUO LPAG y es dentro de estos principios que está el principio de razonabilidad y sus criterios de graduación.

Bajo este principio de razonabilidad la entidad sancionadora debe prever que la comisión de la conducta no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o en todo caso asumir la sanción, para ello la sanción aplicable debe ser proporcional a la infracción.

En ese sentido, la entidad sancionadora debe aplicar 07 criterios de graduación (de manera adicional a los tres criterios generales establecidos en LGIT) entre los que encontramos el criterio de reincidencia por la comisión de la misma infracción (solo dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción). Es decir, de manera adicional a lo que establece la ley por especialidad deben aplicar de manera supletoria los otros criterios establecidos por la ley general. Dichos criterios de graduación son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas que ejercen su potestad sancionadora, pues el legislador a previsto

con la adopción de estos criterios es que la sanción que se imponga sea proporcional con la infracción cometida. En ese extremo, para Baeza y Lepe (2020) estos criterios deben ser considerados obligatoriamente al momento de determinar una sanción específica, es decir, su aplicación no es facultativa, sino que es imperativa. Además, que son una garantía del debido proceso.

En ese contexto, es alarmante que solo un 30% de los expedientes analizados se haya tomado en cuenta los criterios de graduación que establece el principio de razonabilidad. De este 30% donde sí se analizaron dichos criterios, cabe advertir que en ninguno de ellos se aplicó ni un solo criterio de graduación al momento de ponderar la sanción, pese a que el propio RLGIT establece que la determinación de la sanción debe estar acorde con el principio de razonabilidad y es dicho principio el que contempla 07 criterios de graduación, dentro de los cuales se encuentra el criterio de la reincidencia.

La finalidad que se aplique el principio de razonabilidad y por ende sus criterios de graduación es que la comisión de la conducta infractora no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o que en todo caso asumir la sanción, por lo que la sanción debe ser proporcional a la infracción cometida. De esta premisa se desprende la gran importancia de que las sanciones sean graduadas con estos criterios, pues como veremos más adelante, la no aplicación de estos criterios solo conlleva a que el infractor siga infringiendo la norma una y otra vez.

Pero ante la falta de aplicación de los criterios de graduación es inevitable no cuestionarnos si realmente el sistema de inspección está funcionando en nuestro país o si realmente cumple su finalidad.

Pues entendemos que la finalidad de este sistema es velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, sin embargo, de la tabla 2 y figura 14 podemos advertir que para los entrevistados en un 60% el sistema de inspección en el Perú no sería eficaz, entre las principales causas se advirtió la carga laboral, la inadecuada notificación de imputación de cargos, así como el desconocimiento de los trabajadores cuyos derechos han sido vulnerados.

Entonces, si para los entrevistados no es eficaz el sistema de inspección del trabajo, al caso se realiza un adecuado uso de la potestad sancionadora, pues de acuerdo a los entrevistados en una 60% consideran que sí, manifiestan que pese a las limitaciones presupuestales si se realiza un adecuado uso de la potestad sancionadora.

El problema no radicaría en el procedimiento administrativo sancionador, sino que principalmente no se estaría aplicando el criterio de reincidencia, pues de los expedientes sancionadores analizados se corrobora que al momento de imponer la sanción todos los infractores ya tenían más de una sanción por la comisión de las mismas infracciones, sanciones que además estaban dentro del plazo de un año desde que quedaron firme como se demuestra en la figura 6.

De la figura 3 se puede advertir que en un 100% las Sub Intendencias Regionales no estarían aplicando dicho criterio de graduación. Pues como ya lo veníamos advirtiendo, al no aplicar ni siquiera los criterios de graduación del principio de razonabilidad menos aún las Sub Intendencias aplicarían el criterio de la reincidencia.

En el procedimiento administrativo sancionador la Sunafil es una de las pocas entidades públicas que tiene tres instancias, pues a diferencia de muchas otras entidades Sunafil cuenta con el recurso de revisión. Es así que la primera instancia instaura y sanciona, es decir, realiza todo el

procedimiento sancionador, la segunda instancia conoce y resuelve los recursos de apelación y la tercera instancia resuelve el recurso de revisión.

No obstante, del análisis realizado y de acuerdo a las figuras 4 y 5 la autora verificó que ni la segunda ni la tercera instancia advirtieron que los infractores ya contaban con más de una sanción por la comisión de la misma infracción y dentro del plazo de un año que establece la LPAG. Si bien no es su función principal, como instancia superior están en la obligación de constatar que todo el procedimiento se haya realizado acorde a ley y en caso de que no sea así tienen la obligación de advertirlo.

En ese sentido, de la tabla 4 y figura 16 se advierte que para el 100% de los entrevistados es importante aplicar el criterio de reincidencia como criterio de graduación de las sanciones de los procedimientos administrativos sancionadores, pues como lo demuestra la figura 6, cuando a un infractor que es reincidente en la comisión de las mismas infracciones no se le impone una sanción que haya sido graduada bajo los alcances de la reincidencia, simplemente continuará una y otra vez reincidiendo en las mismas infracciones; es decir, ante la falta de que se aplique la reincidencia y por ende se imponga una sanción mucho más onerosa el infractor va a seguir cometiendo las mismas infracciones una y otra vez.

Lo cierto es que aplicando el criterio de la reincidencia se obtendría una sanción más onerosa que puede ser capaz de disuadir (siempre que se ejecuten de manera adecuada) a los infractores de continuar vulnerando la norma sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Tal y conforme lo manifiesta Pérez (2019), la reincidencia en la infracción tiene como objetivo fortalecer aún más el carácter represivo y disuasorio de la multa contra determinados empresarios que, a pesar de haber incurrido en ilícitos previamente sancionados, los vuelvan a cometer o no, han cambiado su

conducta, persistiendo en la conducta antijurídica. Es por esto que la ley prevé mayores consecuencias por la mayor devaluación que merece la conducta del responsable.

Lo cual es completamente cierto, la única manera que de los infractores dejen de infringir la misma infracción una y otra vez, es aplicando el criterio de reincidencia y en consecuencia imponer multas mucho más onerosas que sirvan para desincentivar la conducta reincidente del infractor, y claro está, que cese la vulneración de los derechos del trabajador.

Cabe manifestar, que si bien (como ya se ha señalado) el numeral 47.3 del artículo 47° y el artículo 52° del RLGIT habilitan a la entidad sancionadora (Sunafil) a aplicar el criterio de reincidencia, por su parte el penúltimo párrafo del artículo 40° de la LGIT ha establecido que cuando exista reiteración, entendida como la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada anteriormente, la multa a imponerse podrá ser incrementada hasta en un 100%.

Como se puede apreciar, si bien la propia LGIT ha denominado a la reincidencia como reiteración este último no es más que un sinónimo del primero, pues ambas figuras se aplican cuando el infractor tiene una sanción por una misma infracción y calificación; por lo que se colige que ambas se complementan mutuamente, pues mientras la segunda no establece el plazo de la sanción firme la primera si lo hace. Situación contraria a lo que sucede en Chile, pues de acuerdo con Baeza y Lepe (2020) la reiteración y reincidencia del infractor no son lo mismo.

Por tanto, si bien la Sunafil si aplica sus criterios generales (Gravedad de la falta cometida, número de trabajadores afectados y tipo de empresa) no estaría aplicando frecuentemente los criterios de graduación establecidos por el principio sancionador de razonabilidad de la LPAG. En lo que respecta al criterio de la reincidencia el panorama es aún peor, pues como se ha demostrado con los resultados no existe ni un solo expediente de los analizados en el que efectivamente se haya

aplicado el criterio de la reincidencia o como mínimo que este criterio haya sido analizado. Este resultado confirmaría la **H.E. 1.** planteada respecto a que el Procedimiento Administrativo Sancionador de la Sunafil, 2022 no estaría desarrollando adecuadamente el criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la sanción administrativa. Pero aún peor, ni siquiera lo estaría aplicando.

Una de las condiciones que influyeron en la obtención de estos resultados es que las Sub Intendencias Regionales de la Sunafil, en su condición de primera instancia no aplicaron el criterio de graduación de la reincidencia, en el caso de las Intendencias Regionales de la Sunafil (segunda instancia) y el Tribunal de Fiscalización Laboral (tercera instancia) se ha podido corroborar que tampoco advirtieron que este criterio debía ser aplicado.

4.2.2. LA SANCIÓN QUE SE IMPONE AL INFRACTOR QUE REINCIDE EN LA COMISIÓN DE LA MISMA INFRACCIÓN ES SUFICIENTE PARA EL CESE DE SU CONDUCTA INFRACTORA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA SUNAFIL.

Para corroborar si la sanción que se impone al infractor que reincide en la comisión de la misma infracción es suficiente para el cese de su conducta infractora en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil se realizó el análisis desde distintas perspectivas como son, la cantidad de sanciones que ya habían sido impuestas al infractor por la comisión de la misma infracción, los factores que influyen en el infractor (empleador) para continuar reincidiendo y cómo se podría desincentivar la comisión de las infracciones reincidentes.

La **H.E. 2** planteada sostenía que la sanción que se impone al infractor que reincide en la comisión de una infracción no sería suficiente para que este cese su conducta infractora en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores de la Sunafil; en consecuencia, no hay un respeto de forma irrestricta a los derechos fundamentales de los trabajadores. Por lo cual el infractor estaría cometiendo la misma infracción a sabiendas que la comisión de la conducta sancionable le resultará más ventajosa que cumplir con la norma infringida.

Cabe resaltar, que como se ha expuesto anteriormente al momento de resolver los procedimientos administrativos sancionadores y por ende de imponer la sanción administrativa las distintas instancias de la Sunafil no aplicaron el criterio de graduación de la reincidencia.

Con esto se estaría demostrando que pese a estar regulado por la LGIT y ser de aplicación supletoria en la LPAG, el criterio de reincidencia no ha sido aplicado, hecho que se corrobora de la entrevista realizada a los expertos, siendo que ambos servidores de la Sunafil manifestaron que ellos nunca habían visto que se aplique la reincidencia.

Ahora bien, sobre el particular, a través de la figura 6 se corrobora que los infractores pese a ya tener sanciones firmes continuaron reincidiendo una y otra vez en la comisión de las mismas infracciones.

Hecho que no fue advertido por la primera instancia y tampoco por la segunda ni tercera instancia. Así, por ejemplo, en el expediente codificado con el D005-2023 se advierte que el infractor antes de la emisión de la sanción de dicho expediente ya contaba con 04 sanciones firmes por la comisión de las mismas infracciones, sanciones que estaban dentro del plazo de un año desde que quedaron firme y que sí correspondía que sean valoradas por la entidad sancionadora a fin de aplicar el criterio de la reincidencia.

Con ello se evidencia que la sanción no estaría cumpliendo con sus finalidades, que de acuerdo con Baeza y Lepe (2020) de un lado, reprime una conducta contraria a derecho y por el otro, da cumplimiento a la política regulatoria y vela por el interés general de la sociedad. Si la sanción cumpliera estas finalidades los infractores no volverían a infringir la misma infracción, pero si sumado a ello se aplicara el criterio de la reincidencia se podría obtener una sanción más drástica que influya en la desincentivación de la conducta del infractor.

En esa misma línea argumentativa, de la tabla 5 y figura 17 como principal factor que influye en el infractor para continuar reincidiendo, un 66.7% de los entrevistados manifestó que al interior de la Sunafil no existe un sistema de alerta que permita a los operadores jurídicos identificar cuando un sujeto infractor es reincidente, es decir que ya se le haya impuesto una sanción que este contenida en un acto resolutorio y que a su vez esté dentro del año desde que este quedo firme.

Si bien es cierto, no podemos exculpar a la entidad sancionadora por el hecho de no tener un sistema de alerta, pues incluso la autora desde la búsqueda del portal web del Tribunal de Fiscalización Laboral pudo detectar que los infractores ya habían sido sancionados anteriormente.

Sin embargo, es indiscutible que un sistema de alerta puede ser muy beneficioso para detectar a los infractores reincidentes; si bien la Sunafil cuenta con un sistema que le permite detectar cuando un procedimiento sancionador está próximo a prescribir, lo que favorece a que se respeten los plazos, entonces de la misma manera puede implementarse un sistema que en tiempo real permita verificar a los servidores de las Sub Intendencias Regionales los antecedentes del infractor y así poder detectar a los infractores reincidentes.

En el mismo sentido la segunda y tercera instancia debería tener acceso a este sistema en caso de que la primera instancia lo haya omitido, pues así ellos podrían detectarlo a tiempo. Entonces estaríamos hablando de una verdadera interoperabilidad al interior de la Sunafil, misma que garantizaría el debido procedimiento, pero principalmente los derechos fundamentales de los trabajadores afectados por el infractor.

Este sistema permitiría que las tres instancias de la Sunafil puedan realizar sus labores de manera transversal y así cautelen los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, con un 16.7% advirtieron que existe una demora en el trámite de los expedientes sancionadores y que no se aplica una sobre tasa en la multa. Dicha sobre tasa solo se podría aplicar si se aplicara el criterio de reincidencia, pues de acuerdo a la norma si la entidad sancionadora verifica que el infractor es reincidente se podrá imponer una multa de hasta el 100%, es decir la multa es incrementada.

Habiendo disertado respecto a los factores que influyen en el infractor reincidente corresponde analizar los mismos en contraste con la teoría del comportamiento planificado (TPB theory of planned behaviour), propuesta por Ajzen, desarrollada en 1985 y se basó en la Teoría de la Acción Razonada. Esta teoría busca predecir una determinada conducta del individuo teniendo en consideración factores internos y externos, los cuales posibilitan, contextualizan y constriñen la acción.

Esta teoría fue relevante para la investigación toda vez que, uno de los objetivos de investigación del presente estudio fue demostrar como la aplicación del criterio de la reincidencia como criterio de graduación de las sanciones influye en la conducta del infractor, en ese sentido mediante ciertos factores se puede determinar la influencia en la conducta del infractor.

Ahora bien, de acuerdo a esta teoría, el comportamiento de un individuo es explicado basándose en su intención, y esta última, a su vez, está condicionada a tres factores:

i) la actitud positiva o negativa frente a una determinada acción (actitud); en este caso, la acción sería la “no aplicación del criterio de reincidencia”.

Desde el punto de vista del infractor esta constituye una actitud positiva, debido a que como la entidad no aplica la reincidencia y por ende la sanción no es más drástica, le es más ventajoso (positivo) seguir infringiendo la norma laboral.

ii) la percepción de aprobación o desaprobación del comportamiento en cuestión por parte de las personas que conforman el entorno del individuo (norma subjetiva).

Si por entorno del infractor entendemos a la Sunafil (entidad sancionadora) y por comportamiento en cuestión entendemos a la reincidencia, obtendremos que, el hecho de reincidir en más de una oportunidad y no ser sancionado como corresponde le otorga al infractor una percepción de aprobación del comportamiento en cuestión (reincidir).

Es decir, cada vez que el infractor reincide en la comisión de una infracción tiene una percepción de aprobación de la Sunafil debido a que esta última no sanciona al infractor como corresponde, validándole de esta manera al infractor de que su conducta es positiva, cuando por el contrario es una agravante a su infracción.

iii) la percepción acerca de la capacidad para influir en el resultado final basado en los recursos tangibles e intangibles requeridos para llevar a cabo la acción (percepción de control).

Asimismo, si el infractor es consciente que la Sunafil no le impondrá una sanción más gravosa por ser reincidente (recurso intangible), realizará su conducta reincidente sin temor a que el resultado

final le sea negativo; es decir, esa certeza de que no será sancionado en la condición de reincidente influye en su conducta para continuar reincidiendo en el incumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

En base a lo desarrollado, es que podemos afirmar que factores como la falta un sistema de alerta que permita detectar cuando se está frente a un infractor que está reincidiendo (que ya cuenta con una sanción firme), así como la demora en el trámite de los expedientes y principalmente la no aplicación de una sobre tasa en la multa por no aplicar la reiterancia influyen negativamente en la conducta del infractor puesto que al no ser sancionado por ser un infractor reincidente (lo que constituye una sanción más drástica) le es más ventajoso infringir una y otra vez las mismas infracciones que cumplir con las normas infringidas.

Por otra parte, a fin de identificar la manera en que puede desincentivar la conducta infractora reincidente, de la tabla 6 y figura 18 en un 44.4% se advierte que se debe aplicar el criterio de reincidencia. Sin lugar a duda aplicando este criterio el infractor recibirá una sanción mucho más onerosa que al hacerse efectiva (es decir, cuando sea cobrada por la Sunafil) servirá de advertencia para que el infractor analice una y mil veces antes de volver a incurrir en la misma infracción. Lo cual, si contribuiría a que el infractor empiece a desincentivar su conducta, pues se daría cuenta de que le es más beneficioso cumplir con sus obligaciones de la norma sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo a que cumplir con una sanción muy onerosa.

Otra manera de desincentivar la conducta infractora de acuerdo a los entrevistados es que la Sunafil tenga un poder más coercitivo con un 33.3%, esto está íntimamente relacionado con que se aplique el criterio de reincidencia y por ende las sanciones sean mucho más onerosas. Puesto que, para que

el infractor realmente tome consciencia, se debe hacer efectiva las multas impuestas, es decir debe de pagarlas ante la Sunafil.

Si bien el objetivo planteado fue, determinar si la sanción que se impone al infractor que reincide en la comisión de la misma infracción es suficiente para desincentivar su conducta infractora, esto no ha podido ser completamente determinado en virtud de los expedientes analizados, por cuanto se ha verificado que el criterio de reincidencia no ha sido aplicado en ningún solo expediente de los analizados y de acuerdo a los entrevistados nunca se ha aplicado.

No obstante, si se ha podido determinar que los infractores han sido sancionados innumerables veces por la comisión de las mismas infracciones conforme se corrobora en la figura 7, llegando uno de ellos a acumular un total de 8 sanciones firmes por la comisión de las mismas infracciones. Sin embargo, dichas sanciones no fueron merituadas conforme al criterio de reincidencia pese a que si correspondía que se haga.

Por otra parte, dicho objetivo si puede ser determinado en virtud de lo establecido en el artículo 40° de LGIT, mismo que establece sobre la reiteración que las multas podrán incrementarse hasta en un cien por ciento (100%) de la sanción que correspondería imponer; es decir, si la entidad sancionadora realmente quisiera aplicar el criterio de reincidencia las multas a imponer podrían incrementarse hasta en un 100% de la sanción que correspondía imponer. Recordemos que las multas que impone Sunafil son en base a la UIT lo que las convierte en muy onerosas. Cabe señalar, que las multas impuestas por la Sunafil son solo dos, multa y cierre temporal solo en el caso de accidente mortal.

Entonces sólo así podría producirse la desincentivación de la conducta reincidente del infractor. Pues cuando el infractor vea que la sanción que le van a imponer probablemente sea más costosa

que cumplir con las obligaciones que le establece la norma sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, optaría por cumplir la norma.

Pero esto solo será posible, aplicando el criterio de reincidencia, lo que produciría un incremento de hasta el 100% de la multa pues de acuerdo con el E-01 si el infractor ve que lo van a sancionar con el doble de la multa anterior y que puede incrementarse hasta en un 100% ya no va a cometer la misma infracción. Asimismo, las sanciones tienen que ser ejecutadas, es decir que el infractor cumpla con pagar sus multas, puesto que de nada serviría imponer sanciones más onerosas si al final el infractor no las va a pagar, esto solo generaría que siga infringiendo la norma.

Por otra parte, si bien el imponer multas más onerosas puede reducir el índice de reincidencia, al no tener un verdadero poder coercitivo es difícil que éstas sean pagadas. Para ello es importante, establecer otros mecanismos que permita a la entidad cumplir con su finalidad, hablamos probablemente de medidas cautelares que permitan que mientras dure el procedimiento hasta que culmine la entidad pueda asegurar que el infractor va a cumplir con sus responsabilidades. Incluso podría pensarse en otras sanciones, por ejemplo, de comprobarse que el infractor es reincidente en más de cinco oportunidades puede pensarse en imponer una sanción de cierre temporal, puesto que al dejar de producir va a tener grandes pérdidas económicas que lo obligaran a cumplir con la norma y así lograremos el objetivo de desincentivar la conducta infractora del infractor reincidente.

Una de las condiciones que influyeron sobre los resultados de esta ítem fue que el criterio de reincidencia no ha sido aplicado en ningún solo expediente de los analizados y de acuerdo a los entrevistados nunca se ha aplicado. Al no haber sido aplicado no existe una sola sanción impuesta por reincidencia, es decir una multa que haya sido incrementada hasta en un 100% de la sanción que correspondería imponer.

4.2.3. ES SUFICIENTE LA REGULACIÓN DEL CRITERIO DE REINCIDENCIA QUE ESTABLECE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL O RESULTA PERTINENTE QUE LA SUNAFIL ACOJA EN SU MARCO NORMATIVO ESTE CRITERIO.

Al respecto, el RLGIT no ha establecido explícitamente el criterio de reincidencia, sólo lo ha hecho ante casos de cierre temporal que como ya se mencionó ocurren ante un accidente mortal. Sin embargo, el RLGIT si ha precisado en el numeral 47.3 del artículo 47° del RLGIT que para la determinación de la sanción administrativa adicionalmente se debe estar acorde a los principios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el numeral 3 del artículo 248° del TUO LPAG. De la misma manera el artículo 52° del RLGIT también establece que se aplican los principios sancionadores previstos en el artículo 248° del TUO LPAG (es dentro de estos principios que está el principio de razonabilidad y sus criterios de graduación).

Dentro del principio de razonabilidad encontramos el criterio de reincidencia, el mismo que de acuerdo con LPAG, consiste en la comisión una misma infracción en el plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

Es preciso reiterar que el artículo 40° de la LGIT ha establecido que existe reiteración cuando se comete una infracción del mismo tipo y calificación que ya ha sido sancionada anteriormente, en estos casos la multa podrá ser incrementada hasta en un 100% de la sanción que se debía imponer.

Si al realizar un análisis conjunto de la norma por especialidad (LGIT) y la norma general (LPAG) nos damos cuenta que ambas se complementan pues mientras la LGIT no ha establecido el plazo que se debe tomar en cuenta ante la comisión de la misma infracción que ya ha sido sancionada

desde que quedo firme, la LPAG no ha establecido el porcentaje en el que la sanción deba ser incrementada.

De acuerdo con Arellano (2019) el ejercicio de la potestad sancionadora en el Sistema Inspectivo de Trabajo, regulado por la Ley N° 28806, su reglamento y normas complementarias se sujetan a los principios y disposiciones de la Ley 27444, asegurando una necesaria coherencia entre leyes que garanticen de igual manera la vigencia de los derechos y condiciones otorgadas en favor de los administrados.

En ese sentido, entenderíamos que, para el procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, la reincidencia es la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación que ya ha sido sancionada anteriormente dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En cuyo caso la multa podrá ser incrementada hasta en un 100% de la sanción que se debía imponer.

Entonces desde ya podríamos afirmar que, la regulación del criterio de reincidencia que establece LPAG no es suficiente en materia laboral y, que por su parte la LGIT si acogió a este criterio en su marco normativo, pero de manera incompleta, pues no establece el plazo.

A fin de verificar, si la regulación del criterio de reincidencia es suficiente, pasaremos a realizar un análisis desde perspectivas como las veces en que cada infractor fue sancionado por la comisión de la misma infracción, la infracción en la que más reincidieron los infractores, la percepción de la eficiente regulación del criterio de graduación de la reincidencia y la constante vulneración de los derechos fundamentales del trabajador por parte del empleador.

En ese sentido, del análisis de los 10 expedientes sancionadores se verificó que de ese universo de 10 existen solo 4 infractores, lo que implica que estos infractores tenían más de un procedimiento sancionador tramitándose al mismo tiempo, los cuales han culminado con la imposición de una multa. Desde aquí nada más podemos advertir que los infractores vulneran una y otra vez la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

De la figura 7 y 8, podemos apreciar que, por ejemplo, el Banco de la Nación era infractor de 3 de los 10 expedientes sancionadores y del análisis conjunto de estos 3 expedientes más las sanciones firmes, se pudo determinar que este infractor contaba con 8 sanciones impuestas por la comisión de las mismas infracciones (46.7 y 46.10 del artículo 46° del RLGIT). Este ejemplo sirve para explicar que, pese a que no se haya aplicado el criterio de reincidencia en estos 03 expedientes, es suficiente para advertir que el infractor vulnera una y otra vez la norma de índole laboral y que por tanto el plazo de un año desde que queda firme termina por ser insuficiente, pues al momento de realizar la búsqueda se encontró que en el caso de algunos de los infractores tenía sanciones firmes más antiguas por lo que el plazo de un año resulta ser insuficiente.

Por otro lado, de la figura 9 se advirtió que la infracción en la que más han reincidido los infractores es la establecida en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, misma que consiste en no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, Dicha infracción fue vulnerada en total 14 veces.

Por otra parte, la infracción referida al incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, refrigerio, trabajo en sobretiempo, trabajo nocturno, descanso vacacional y otros descansos, licencias, permisos y el tiempo de trabajo en general (25.6 del artículo 25° del RLGIT) fue vulnerada hasta en 6 oportunidades, esto nos lleva pensar que si de una muestra de 10

expedientes sancionadores más las sanciones firmes (previas por la comisión de las mismas infracciones) esta disposición fue vulnerada 6 veces y siendo tan solo 4 los infractores uno de los infractores reincidió en esta infracción al menos en 3 oportunidades. (lo que se corrobora con la figura 10).

Respecto a la percepción de la eficiente regulación del criterio de graduación de la reincidencia, los entrevistados señalaron en un 60% estar en desacuerdo con la actual regulación puesto que no se estaría cumpliendo con su finalidad debido a que el plazo de un año desde que quedó firme la sanción es insuficiente en contraste con los derechos fundamentales del trabajador que son vulnerados de manera reincidente.

Debemos tener en cuenta que los derechos del trabajador que son vulnerados, en algunas oportunidades son de naturaleza alimentaria (remuneración, beneficios sociales) y otros pueden llegar a afectar el derecho a la vida (seguridad y salud en el trabajo), motivo más que razonable para creer que el plazo dispuesto por la norma sea insuficiente.

En esa misma línea, respecto a la constante vulneración de los derechos fundamentales del trabajador por parte del infractor (empleador), los entrevistados manifestaron en un 100% estar en desacuerdo con esta vulneración reincidente.

Cuando el infractor vulnera la norma sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo está vulnerando derechos fundamentales del trabajador, así, por ejemplo, cuando deja de pagar sus remuneraciones mínimas o las paga a destiempo o incluso cuando no paga su CTS está vulnerando no solo derechos de él sino de su familia entera, pues estos derechos tienen una naturaleza alimentaria.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha manifestado que la remuneración como derecho fundamental, es una retribución en virtud del trabajo o del servicio realizado que recibe el trabajador por parte del empleador, además señaló que al tener una estrecha relación con el derecho a la vida en concordancia con el principio-derecho a la igualdad y a la dignidad, la remuneración tiene naturaleza alimentaria además adquiere diversas consecuencias o efectos para el desarrollo integral de la persona humana. (Sentencia del Exp. N° 4922-2007-PA/TC, Tribunal Constitucional del Perú, 2007).

Cabe señalar, que el principio de razonabilidad o proporcionalidad de acuerdo a LPAG tiene diversos criterios de graduación que sustentan la imposición de una sanción acorde a la infracción cometida, en el caso del criterio de la reincidencia es sumamente importante aplicar este criterio debido a que si el infractor es reincidente se puede imponer una sanción más gravosa a la sanción que correspondería imponer (incremento de la multa hasta en un 100%). En esa misma línea el principio de proporcionalidad proviene de la Teoría de los Derechos Fundamentales escrita por el profesor Robert Alexy, quien diferenció entre principios y reglas. Respecto a los principios, señaló que estos son mandatos de optimización que pueden cumplirse en diferentes grados. Por otro lado, las reglas, son normas que pueden ser cumplidas o no, es decir, no hay una graduación de su cumplimiento. (Baeza y Lepe, 2020)

En la Teoría de los derechos fundamentales, Alexy postula investigar estructuras como la de conceptos de derechos fundamentales, la influencia de los derechos fundamentales en el sistema jurídico y su fundamentación. De acuerdo a Toyama (2009) en el ejercicio de derechos fundamentales del trabajador es importante la configuración de una serie de principios que permiten aplicar una ponderación, los mismos que se basan en la razonabilidad y proporcionalidad.

En conclusión, no existe duda que la vulneración de los derechos fundamentales del trabajador por parte del empleador puede tener grave repercusiones en el derecho a la vida del trabajador y de su familia, lo que indica que esta problemática requiere de la adopción de mecanismos más eficaces que permitan cautelar los derechos del trabajador y que no lo deje en desventaja frente al empleador.

Lo que sin lugar a dudas nos lleva a afirmar que tal y como está regulado en estos momentos la reincidencia es insuficiente para desincentivar la reincidencia de los infractores; sin embargo, no hay que perder en cuenta que lo prioritario es que la Sunafil empiece a aplicar este criterio de graduación y en el mejor de los casos cuando se empiece a aplicar sería importante pensar en una reforma, en el sentido de que se imponga una nueva sanción (cierre temporal) a aquellos infractores que hayan reincidido en la misma infracción por lo menos en 5 oportunidades y finalmente se podría pensar en una reforma de la regulación del criterio de reincidencia desde la LGIT y el RLGIT.

Una condición influyente sobre los resultados de esta ítem es la falta de doctrina respecto al criterio de graduación de la reincidencia en los procedimientos administrativos sancionadores en materia laboral.

V. CONCLUSIONES.

1. En nuestro país, se ha desarrollado ampliamente la protección de los derechos laborales, sin embargo existe una alta tasa de vulneración de estos, los cuales son vistos en vía judicial y en vía administrativa; en este último caso, la Sunafil en su calidad de autoridad central y ente rector del Sistema de inspección del trabajo, es responsable de iniciar los procedimientos administrativos sancionadores, a fin de identificar la responsabilidad de los infractores y posteriormente imponer una sanción administrativa, lo cual contribuye considerablemente a que se repriman estas conductas infractoras y en consecuencia no se reincida en la comisión de estas.
2. Teniendo en consideración que ante la comisión de las infracciones en materia socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo lo que se vulnera son los derechos del trabajador, la entidad rectora del Sistema Inspectivo, es decir la Sunafil, debe realizar un correcto uso de su potestad sancionadora, lo cual implica que aplique los criterios de graduación establecidos en la norma general y en la norma especial.
3. Si bien la Sunafil aplica sus criterios generales de graduación de la sanción (Gravedad de la falta cometida, número de trabajadores afectados y tipo de empresa) no está aplicando los criterios de graduación establecidos en el principio de razonabilidad de la potestad sancionadora administrativa contemplados en la LPAG.
4. Respecto al criterio de la reincidencia las Sub Intendencias Regionales de la Sunafil, en su condición de primera instancia no aplicaron el criterio de graduación de la

reincidencia, en el caso de las Intendencias Regionales de la Sunafil (segunda instancia) y el Tribunal de Fiscalización Laboral (tercera instancia) se ha podido corroborar que tampoco advirtieron que este criterio debía ser aplicado.

5. Como factor principal de la no aplicación del criterio de reincidencia, se encontró la falta de un sistema de alerta que permita a los operadores jurídicos identificar cuando un sujeto infractor es reincidente, es decir que, ya tenía una sanción firme y que a su vez esté dentro del año desde que quedó firme.
6. Al no aplicarse el criterio de reincidencia no se puede imponer una sanción más gravosa que contribuya a desincentivar la reincidencia; por tanto, la sanción no estaría cumpliendo su finalidad y no sería suficiente para el cese de la conducta del infractor. No obstante, como se ha podido determinar, los infractores fueron sancionados en más de una oportunidad por la comisión de la misma infracción, por lo que en el futuro puede pensarse en adoptar otras sanciones.
7. En virtud de que los derechos vulnerados del trabajador pueden tener graves repercusiones en el derecho a la vida del trabajador y de su familia, podemos afirmar que el criterio de reincidencia de la LPAG no es suficiente en materia laboral y, por su parte si bien la LGIT si acogió este criterio en su marco normativo, lo hizo de manera incompleta, pues no establece el plazo que contempla la LPAG. Lo antes señalado nos lleva a afirmar que tal y como está regulada en estos momentos el criterio de graduación de la reincidencia es insuficiente para desincentivar la reincidencia de los infractores.

VI. RECOMENDACIONES

1. Para desincentivar la comisión de las infracciones por parte de los infractores reincidentes, es necesario aplicar el criterio de graduación de la reincidencia pues sin lugar a duda aplicando este criterio el infractor recibirá una sanción mucho más gravosa que al hacerse efectiva (es decir, cuando la multa sea cobrada por la Sunafil) servirá de advertencia para el infractor y en consecuencia se podrá desincentivar la conducta reincidente del infractor, y claro está, el cese a la vulneración de los derechos del trabajador.
2. A fin de lograr que las distintas instancias de la Sunafil apliquen adecuadamente el criterio de reincidencia, se recomienda que la entidad sancionadora implemente un sistema de alerta que permita a los operadores jurídicos identificar cuando un sujeto infractor es reincidente, ello dentro de los parámetros que establece la norma.

Al implementar este sistema de alerta de reincidencia, estaríamos hablando de una verdadera interoperabilidad entre las Sub Intendencias Regionales de la Sunafil, las Intendencias Regionales de la Sunafil y el Tribunal de Fiscalización Laboral, misma que garantizaría el debido procedimiento, pero principalmente la aplicación del criterio de graduación de la reincidencia.
3. Lo prioritario es que la Sunafil empiece a aplicar la reincidencia como un criterio de graduación de la sanción y en el mejor de los casos cuando se empiece a aplicar dicho criterio sería importante pensar en adoptar una nueva sanción (cierre temporal) para aquellos infractores que hayan reincidentido en la misma infracción por lo menos en 5

oportunidades y finalmente se podría pensar en una reforma de la regulación del criterio de reincidencia desde la LGIT y el RLGIT.

4. Incentivar en la comunidad académica la investigación de temas como este, con el fin de seguir enriqueciendo sus conocimientos y contribuir a la comunidad jurídica, y, a los catedráticos se recomienda que promuevan debates relacionados a los procedimientos administrativos sancionadores, sobre todo en materia laboral.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aldave, R. (2021). *La investigación jurídica: elaboración, contrastes y modelos*. Editorial Hammurabi.

Arellano, E. (2019). *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)* [Tesis para optar el título de abogado, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión.

Arias, J., et al. (2022). *Metodología de la investigación: El método ARIAS para realizar un proyecto de tesis* (1st ed.). Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú S.A.C. <https://doi.org/10.35622/inudi.b.016>

Baeza, C. y Lepe J. (2020). *Análisis de los criterios de graduación de la sanción administrativa de multa como expresión del principio de proporcionalidad a modo de control de la discrecionalidad* [Tesis para optar el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional de la Universidad de Chile.

Cano, T. (1995). *Derecho Administrativo Sancionador*. Revista Española de Derecho Constitucional.

Cavalié, P. (2020). *Reflexiones sobre los criterios de agravamiento de la sanción inspectiva laboral a la luz de los principios del derecho administrativo sancionador* [Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Criollo, F. y Veliz, D. (2021). Principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores por Sunafil a las empresas [Tesis para optar el título profesional de abogado, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional de la Universidad César Vallejo.

Convenio OIT 81. Convenio sobre la inspección del trabajo (1947). Organización Internacional del

Trabajo.https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081

Cotrina, J. (2019). Deficiencias en la Interpretación del Principio De Razonabilidad en los expedientes judiciales de impugnación a las sanciones administrativas de la Municipalidad Provincial de Trujillo: 2011-2014. Repositorio de la Universidad Nacional Federico Villarreal.

Indacochea, Ú. (2008). ¿Razonabilidad, proporcionalidad o ambos? Una propuesta de delimitación de sus contenidos a partir del concepto de ponderación. *THEMIS Revista De Derecho*, (55), 97-108. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9227>.

Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – Ley N° 29981 (2013, enero 15). Congreso de la República. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1071260/>

Lucchetti, A. (2009). Algunos alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas. *Revista De Derecho Administrativo*, (7), 484-489. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14044>

Martin, R. (2013). Procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación pública. Derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio de la función arbitral. *Ius et Praxis*, 44, 143-197. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2013.n044>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444. Lima: 25 de enero de 2019. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1226958>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018) Justicia y Derechos Humanos. Revista del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. (2017) Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. (2.a ed.).

Mohamed H., et al (2023). *Metodología de la investigación: Guía para el proyecto de tesis*. Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú S.A.C. <https://doi.org/10.35622/inudi.b.073>

Morón, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I (14.a ed.). Gaceta Jurídica S.A.

Morón, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II (14.a ed.). Gaceta Jurídica S.A.

Pérez, M. (2019). La Responsabilidad administrativa del empresario en prevención de riesgos laborales [Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de Granada]. Repositorio Institucional de la Universidad de Granada.

Sánchez, R. (2020). El impacto de la inaplicabilidad del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, frente al derecho

a la libre empresa [Tesis para optar el título de abogado, Universidad Andina del Cusco].
Repositorio Institucional de la Universidad Andina del Cusco.

Ramírez, M. (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. Universidad del Norte Barranquilla, Colombia

Robert, A. (1986) Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales de España.

Roth, E., & Zegada, A. (2016). La mujer frente al delito: factores asociados a la reincidencia delictiva femenina. *Ajayu. Órgano de Difusión Científica del Departamento de Psicología de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo"*, 14(1), 102-120.
http://www.scielo.org.bo/pdf/rap/v14n1/v14n1_a05.pdf

Rubio M. (2005) La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional, Fondo Editorial de la PUCP.

Soto, P. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, 22(2), 189–226. <https://doi.org/10.4067/s0718-00122016000200007>

Superintendencia nacional de fiscalización laboral. (2022) Boletín estadístico I trimestre.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3118388/Boletin%20Estadistico.pdf.pdf>

Tribunal Constitucional (2007). Expediente N° ° 0014-2006-PI/TC-Lima. Lima: 19 de enero de 2007. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00014-2006-AI.pdf>

Tribunal Constitucional (2004). Expediente N° ° 1803-2004-AA/TC-Junín. Huancayo: 25 de agosto de 2004. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01803-2004-AA.html>

Tribunal Constitucional (2004). Expediente N° ° 2192-2004-AA/TC-Tumbes. Lima: 11 de octubre de 2004. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>.

Toyama. J. (2009). Derechos laborales ante empleadores ideológicos, Derechos fundamentales e ideario empresarial. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ANEXOS

Anexo 01:

Instrumento Guía de análisis de documentos

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUMBES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA DE DERECHO



INSTRUMENTOS PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

Guía de análisis de documentos

Datos de la Resolución del Tribunal de Fiscalización Laboral	Impugnante	
	Materia	
	Expediente Sancionador	
	Fallo en primera instancia	
	Fallo en segunda instancia	
Hechos		
Fallo en la Resolución		
Tema	Reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su influencia en la conducta del infractor en el PAS-Sunafil.	
Fundamentos Jurídicos	Es deber del Estado salvaguardar de forma eficiente los derechos de los trabajadores.	

	<p>La sanción para el infractor que reincide en la comisión de la misma infracción debería ser suficiente para el cese de su conducta infractora.</p>
	<p>El PAS-Sunafil debe garantizar que en el futuro no se vuelva a infringir las normas de carácter laboral, lo que no es más que la vulneración de los derechos fundamentales que tienen los trabajadores.</p>
	<p>Limitar el número de veces en que un infractor puede reincidir, así como emplear sanciones más drásticas para aquel infractor que ha reincidido de forma constante desincentivaría el incumplimiento por parte de los infractores.</p>
	<p>Las sanciones tienen como principal objetivo que la sanción a imponer sea proporcional con la infracción cometida, por eso es importante valorar adecuadamente los criterios de graduación.</p>

Extracto (relevantes) de la resolución:

Su análisis respectivo:

Anexo 02:

Instrumento Guion de Entrevista

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUMBES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA DE DERECHO**



INSTRUMENTO PARA LA RECOLECCION DE DATOS

Guion de Entrevista

Estimado (a) participante: El presente instrumento tiene como finalidad recabar información para analizar la aplicación de la reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su influencia en la conducta del infractor en el PAS-Sunafil. Por favor responda todos los ítems. Agradeciendo su colaboración, queda de usted.

Bach. Cerro Tocto Yenny Elizabeth

Título:	La reincidencia como criterio de graduación de la sanción y su influencia en la conducta del infractor en el PAS-Sunafil
Variables de estudio:	V1: La reincidencia como criterio de graduación de la sanción administrativa. V2: Procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil.
Objetivo o finalidad:	Obtener información, experiencias y apreciaciones críticas del entrevistado respecto a la Afectación del Debido

	Procedimiento en el Procedimiento Administrativo Disciplinario del Régimen del Servicio Civil.
Entrevistador:	Br. Cerro Tocto Yenny Elizabeth.
Entrevistado:	
Preguntas:	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Considera usted que el Sistema de inspección del trabajo en el Perú es eficaz? 2. ¿Considera usted que la Sunafil hace un correcto uso del ejercicio de la potestad sancionadora? 3. ¿Cree usted que es importante aplicar el criterio de la reincidencia como criterio de graduación de sanciones en los Procedimientos Administrativos Sancionadores? 4. ¿Qué factores cree que influyen en el infractor (empleador) para continuar reincidiendo en la comisión de las mismas infracciones? 5. ¿Cómo cree usted que se podría desincentivar la comisión de las infracciones reincidentes? 6. ¿Cree usted que es eficiente la regulación de la reincidencia en el Derecho Administrativo Sancionador? 7. ¿Qué opinión le merece la constante vulneración de los derechos fundamentales del trabajador por parte del empleador?

Anexo 03

Matriz de Consistencia

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	HIPÓTESIS GENERAL	OBJETIVO GENERAL	VARIABLES	MARCO TEÓRICO (ESQUEMA)	MÉTODOS
¿De qué manera la aplicación de la reincidencia como criterio de graduación de la sanción administrativa influye en la conducta del infractor en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, 2022?	La deficiente aplicación del criterio de reincidencia como un criterio de graduación de las sanciones administrativas influye negativamente en la conducta del infractor esto en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, puesto que si la entidad en el ejercicio de su potestad sancionadora no gradúa correctamente la posible sanción a imponer tiene como consecuencia directa que el infractor continúe reiteradamente con su conducta infractora.	Analizar la aplicación de la reincidencia como criterio de graduación de la sanción administrativa y su influencia en la conducta del infractor en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, 2022.	V1: La reincidencia como criterio de graduación de la sanción administrativa. V2: Procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil.	Bases teóricas Antecedentes Definición de términos	Enfoque: Cualitativo Método: Estudio de Casos Tipo de Investigación: Básica
Problemas Específicos	Hipótesis Específicas	Objetivos específicos:		Población:	Muestreo y Muestra:
P.E. 1. ¿Cómo se desarrolla el procedimiento administrativo sancionador a partir de la aplicación del criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la sanción administrativa en la Sunafil, 2022?	H.E. 1. El Procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil periodo 2022, no estaría desarrollando adecuadamente el criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la sanción administrativa.	1.- Explicar el procedimiento administrativo sancionador a partir de la aplicación del criterio de reincidencia como un criterio de graduación de la sanción administrativa en la Sunafil, 2022.		1241 Resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral durante el periodo 2022. 50 expertos, conformados por profesionales que ejercen el ámbito del Derecho Administrativo y Derecho Laboral, Inspectores laborales y catedráticos.	10 resoluciones. 5 expertos.

<p>P.E. 2: ¿En qué medida la sanción que se impone al infractor que reincide en la comisión de una infracción es suficiente para el cese de su conducta infractora en el marco del procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil, 2022?</p>	<p>H.E. 2: La sanción que se impone al infractor que reincide en la comisión de una infracción no sería suficiente para que este cese su conducta infractora en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores de la Sunafil, 2022, en consecuencia, no hay un respeto de forma irrestricta a los derechos fundamentales de los trabajadores. Por lo cual el infractor estaría cometiendo la misma infracción a sabiendas que la comisión de la conducta sancionable le resultará más ventajosa que cumplir con la norma infringida.</p>	<p>2.- Determinar si la sanción que se impone al infractor que reincide en la comisión de una infracción es suficiente para el cese de su conducta infractora en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores de la Sunafil.</p>	<p>Técnica: Análisis de Documentos Juicio de Expertos</p> <p>Instrumento: Guía de análisis de documentos Guía de preguntas</p>
<p>P.E. 3: ¿Para efectos del Procedimiento administrativo sancionador en materia laboral es suficiente la regulación del criterio de reincidencia que establece la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o es pertinente que la Sunafil acoja en su marco normativo este criterio?</p>	<p>H.E. 3: Para efectos del Procedimiento administrativo sancionador de la Sunafil en materia laboral no sería adecuada la regulación del criterio de reincidencia que establece la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo cual es necesario que el Sistema de inspección del trabajo acoja en su marco normativo este criterio.</p>	<p>3.- Determinar si para efectos del Procedimiento administrativo sancionador en materia laboral es suficiente la regulación del criterio de reincidencia que establece la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o si resulta pertinente que la Sunafil acoja en su marco normativo este criterio.</p>	