



Ciencia Latina
Internacional

Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), julio-agosto 2024,
Volumen 8, Número 4.

https://doi.org/10.37811/cl_rem.v8i4

**ACTA DE INFRACCIÓN Y SU INCIDENCIA
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO
DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN LABORAL**

**INFRINGEMENT RECORD AND ITS INCIDENCE IN THE
ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCEDURE IN THE
LABOR INSPECTION OF THE NATIONAL
SUPERINTENDENCY OF LABOR SUPERVISION**

Manuel Alexander Herrada García
Universidad Católica de Santa María, Perú

DOI: https://doi.org/10.37811/cl_rem.v8i4.12352

Acta de Infracción y su Incidencia en el Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

Manuel Alexander Herrada García¹

mherradag@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9282-5728>

Universidad Católica de Santa María

Perú

RESUMEN

El Acta de Infracción, es el documento emitido por los Inspectores de Trabajo cuando culminadas sus actuaciones inspectivas, determinan la existencia de infracciones por incumplimiento a la normativa sociolaboral, seguridad y salud en el trabajo o a la labor inspectiva, la cual comprende los hechos acreditados posibles de infracción, los hechos que se subsumen a dichas infracciones, las normas afectadas, su calificación y tipificación como infracciones, así como la sanción que es propuesta, además de los respectivos criterios de cuantificación y graduación, precisándose la responsabilidad del sujeto inspeccionado, con la debida fundamentación de hecho y de derecho. En función a ello, el Acta de Infracción constituye el eje central sobre la cual se sustentará el procedimiento administrativo sancionador, por lo cual, dicha Acta debe sujetarse a los lineamientos establecidos por la Inspección del Trabajo, cumpliendo con cada uno de los requisitos contemplados en la Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento y otras disposiciones que rigen el procedimiento inspectivo. Sin embargo, actualmente, muchas de las Actas de infracción no son emitidas cumpliendo el ordenamiento legal, lo que deriva en que la o las infracciones contenidas en el Acta, no sean acogidas y, en algunos casos, se disponga el archivo del procedimiento, afectándose el servicio prestado por la Inspección del trabajo.

Palabras clave: inspección del trabajo, inspectores de trabajo, acta de infracción, procedimiento administrativo sancionador

¹ Autor principal

Correspondencia: mherradag@gmail.com

Infringement Record and its Incidence in the Administrative Sanctioning Procedure in the Labor Inspection of the National Superintendency of Labor Supervision

ABSTRACT

The Infraction Report is the document issued by Labor Inspectors when they conclude their inspection actions and determine violations due to non-compliance with socio-labor regulations, occupational safety and health, or inspection duties. It includes the verified facts that constitute potential violations, the specific acts that fall under these violations, the affected regulations, their classification and typification as violations, as well as the proposed sanction, along with the respective criteria for quantification and grading. It specifies the responsibility of the inspected party, with the appropriate factual and legal justification. Therefore, the Infraction Report constitutes the central axis upon which the administrative sanctioning procedure is based. As such, it must adhere to the guidelines established by the Labor Inspection, fulfilling each of the requirements set forth in the General Labor Inspection Law, its regulations, and other provisions governing the inspection procedure. However, currently, many Infraction Reports are not issued in compliance with the legal framework. This leads to the violations listed in the report not being upheld, and in some cases, the procedure being archived, thereby impacting the service provided by the Labor Inspection.

Keywords: labor inspection, labor inspectors, infraction report, administrative sanctioning procedure

*Artículo recibido 27 junio 2024
Aceptado para publicación: 30 julio 2024*



INTRODUCCIÓN

La Ley N.º 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), establece que la Inspección del Trabajo es un servicio público encargado de velar por el cumplimiento de la normatividad sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo (SST), determinar la responsabilidad administrativa correspondiente, asesorar y brindar asesoría u orientación en dichas materias.

Como servicio público, es indispensable que este sea brindado de manera idónea, es decir, que el mismo sea prestado de manera efectiva; por lo tanto, el Estado como garante del cumplimiento del ordenamiento legal, debe establecer planes, estrategias, directivas e instrumentos adecuados que permitan a la Inspección del Trabajo cumplir con dicha finalidad.

Conforme a lo mencionado, uno de los fines más importantes que tiene a cargo la inspección del trabajo, consiste en velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de SST. Esta acción se ejecuta a través de un conjunto de actos previos y diligencias de investigación realizadas por un inspector de trabajo, las cuales pueden concluir en una constancia actuaciones inspectivas, cuando no se detecte ningún incumplimiento, o en un Acta de Infracción, cuando se adviertan infracciones de las normas sociolabores, en SST o labor inspectiva.

En ese sentido, la Inspección del Trabajo, cuenta con la facultad de exigir las responsabilidades administrativas correspondientes a través de un procedimiento administrativo sancionador, el cual, de acuerdo a la LGIT se inicia de oficio en función al Acta de Infracción, pero ¿Qué es el acta de infracción y por qué esta es tan importante? ¿Cuál es su importancia dentro del procedimiento administrativo sancionador seguido por la inspección del trabajo?

Las respuestas a estas preguntas resultan fundamentales, dado que el Acta de Infracción es el instrumento sobre el cual se sustenta todo el procedimiento administrativo sancionador en la Inspección del Trabajo, por ende, resulta esencial determinar si las Actas emitidas por los Inspectores de Trabajo se ajustan a los lineamientos normativos que regulan sus actuaciones, dado que estas servirán para determinar la responsabilidad del sujeto inspeccionado.

Por lo tanto, entender cómo funciona el Sistema de Inspección del Trabajo en el Perú, cual es la incidencia tiene el Acta de Infracción en el procedimiento administrativo sancionador y como es que



este se desarrolla, permitirá dar respuesta un problema actual con relevancia significativa para el Derecho del Trabajo.

Inspección del Trabajo

Con el transcurso del tiempo, las regulaciones laborales se han desarrollado en función al desequilibrio existente entre los trabajadores y empleadores. Para prevenir abusos como resultado de este desequilibrio, el Estado intervino en el desarrollo de las relaciones laborales mediante la emisión de normas que protejan a los trabajadores, ante un estado de desventaja frente al empleador.

Dado el carácter tuitivo y garantista de estas normas, el estado se encargó de supervisar su cumplimiento y aplicar sanciones en caso de su inobservancia. Bajo este esquema, la inspección del trabajo asumió un carácter sancionador, con la premisa de que las multas eran el medio más idóneo para lograr el cumplimiento del ordenamiento sociolaboral, dicho razonamiento es conocido como “prevención negativa”; es decir, disuadir a los empleadores de conductas omisivas a través de la sanción.

En ese sentido, es posible afirmar que la inspección del trabajo nace paralelamente con el desarrollo de las normas sociolaborales, estableciéndose de esta forma la necesidad imperativa de la función inspectiva, entonces ¿Qué es la Inspección del Trabajo?

La Inspección del Trabajo es una actividad, función o potestad que tienen las administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de las normas previstas en el ordenamiento jurídico (Saco y Campos, 2013). Para Toyama y Rodríguez (2014) la Inspección del Trabajo “constituye una función pública, una responsabilidad del Estado derivada del carácter social de este.” (p. 11)

Ahora bien, el artículo 1º de la LGIT define a la Inspección del Trabajo, como un servicio público encargado de velar por el cumplimiento de la normatividad sociolaboral y de SST, facultada para exigir las responsabilidades administrativas correspondientes, así como asesorar y orientar en las mencionadas materias; además de conciliar administrativamente sobre obligaciones que versen sobre derechos disponibles. (Ley N.º 28806, 2006)

Por otra parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece que la Inspección del Trabajo es una función pública de la administración de trabajo, la cual se encarga de velar por el cabal cumplimiento de las normas de orden sociolaboral en el centro de trabajo. Su finalidad es la de persuadir



a las partes de la necesidad de cumplir con lo dispuesto por la norma en el centro de trabajo, todo esto, a través de mecanismos preventivos, educativos y, cuando sea necesario, correctivos (Organización Internacional del Trabajo, 2011).

Inspector de Trabajo

La OIT, ha precisado que la aplicación adecuada de las normas sociolaborales está sujeta a una efectiva inspección del trabajo. En ese sentido, los inspectores de trabajo, analizan cómo se aplican las normas sociolaborales en el centro de trabajo, orientando a empleadores y trabajadores sobre el modo de mejorar en la aplicación de normativa que regula las relaciones laborales y de SST (Organización Internacional del Trabajo, 2011).

Es por ello que el Inspector, es el elemento más importante del sistema de inspección del trabajo, al ejecutar de manera directa las labores de vigilancia y control de la normativa sociolaboral y de SST. Al realizar visitas a los centros de trabajo, es capaz de constatar las condiciones reales de los trabajadores recabando información; en función a ello, detecta infracciones, dispone la adopción de medidas correctivas o emite medidas de advertencia.

Es así que el Inspector, constituye la cara visible de la inspección del trabajo ante los trabajadores y empleadores, siendo sus actuaciones por mandato legal, las que legitiman y dan eficacia al sistema de inspección.

La LGIT, precisa que el Inspector de Trabajo, es aquel servidor público organizado por niveles sobre el cual recae la función inspectiva. Este se encarga de realizar las actuaciones inspectivas a efectos de determinar la observancia del ordenamiento sociolaboral y de SST, conforme a ello, todos los actos realizados en el marco de sus atribuciones merecen fe. Estos son elegidos por razones objetivas basadas en sus aptitudes sobre los cuales yace la función inspectiva que ejerce el Estado a través de la SUNAFIL (Ley N° 28806, 2006)

En función a ello, es importante precisar que los derechos y deberes de los inspectores de trabajo, así como sus impedimentos, incompatibilidades y principios aplicables a su labor, se encuentran regulados en la LGIT y el Decreto Supremo N.º 021-2007-TR - Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo (RCIT).



Acta de Infracción

En el campo del Derecho Administrativo, un tema relevante es el valor o peso probatorio con el que cuentan las actas de infracción. Esto, es importante, porque en muchos casos estos documentos sirven como prueba fundamental o decisiva en la que se basa la autoridad para imponer una sanción administrativa.

Cuando las autoridades administrativas realizan labores de fiscalización, éstas suelen culminar con la emisión de un acta de infracción; en este documento se detallan, entre otros elementos, las conductas (acciones u omisiones) de los administrados en relación con las normas y regulaciones específicas que rigen las actividades que están bajo supervisión y control administrativo (Tirado, 2021).

Si hablamos de las Actas de Infracción emitidas en la inspección del trabajo, podemos advertir que la LGIT y su reglamento, no definen al acta de infracción, precisándose únicamente que esta se emite cuando existe una vulneración al ordenamiento sociolaboral, en SST y las normas que regulan la labor inspectiva. Sin embargo, el numeral 4.9. Versión N° 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII - Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva (DFI), precisa que el Acta de Infracción, es aquel documento elaborado y registrado por los inspectores de trabajo, cuando producto de sus actuaciones inspectivas se determina la existencia de infracciones por incumplimiento a la normativa sociolaboral, SST o a la labor inspectiva, la cual contiene los hechos comprobados pasibles de infracción, las infracciones en las que se subsumen dichos hechos, las normas vulneradas, su calificación y tipificación como infracción, así como la sanción propuesta, además de los respectivos criterios de cuantificación y graduación, precisándose la responsabilidad del sujeto inspeccionado, con la debida fundamentación de hecho y de derecho (Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, 2021)

De acuerdo a Toyama y Eguiguren (2014), las Actas de infracción son “los documentos donde se registran las consecuencias y verificaciones respecto del incumplimiento de las disposiciones legales o convencionales en materia sociolaboral” (p. 379).

En ese sentido, resumiendo lo precisado en el párrafo anterior, si el inspector concluyese que el empleador ha incurrido en infracciones por vulnerar el ordenamiento sociolaboral, en SST o la normativa que regula la inspección de trabajo, emitirá un Acta de Infracción.

Sobre lo mencionado, el artículo 6° de la LGIT, le da un valor sustancial al Acta de Infracción, al precisar que los hechos verificados por los inspectores a cargo, formalizados debidamente en el Acta de



Infracción y que cumplan con los requisitos establecidos, se presumirán ciertos, sin perjuicio de aquellas pruebas que los administrados puedan presentar (Ley N° 28806, 2006). Tal como se puede advertir, la norma es clara al señalar que las actas de infracción tienen una presunción de certeza, es decir, que estas no solo tienen un valor probatorio, dado que las mismas darán inicio al PAS (Tirado, 2021).

Conforme a ello, el Acta de Infracción constituye el eje principal sobre el cual se sostendrá el PAS, puesto que todas las actuaciones, hechos y conclusiones a las que arriben los Inspectores, deberán estar contenidas en dicho documento. Entonces, es a partir de este documento, que el órgano instructor determinará si da o no inicio al PAS. Es por ello que el Acta tiene un papel protagónico y trascendental en la inspección del trabajo.

El artículo 54° del Decreto Supremo N.° 019-2006-TR – Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), establece que el acta de infracción que se extienda deberá contar con el siguiente contenido mínimo:

- a) Identificación del sujeto responsable, con expresión de su nombre y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica. Idénticos datos de identificación se reflejarán para los sujetos que deban responder solidaria o subsidiariamente. En caso de obstrucción a la labor inspectiva o de empresas informales, se consignarán los datos que hayan podido constarse.
- b) La autoridad competente para imponer sanción, con expresión de la norma que le atribuye su competencia.
- c) Los medios de investigación utilizados para la constatación de los hechos en los que se fundamenta el acta.
- d) Los hechos comprobados por el inspector del trabajo, constitutivos de infracción.
- e) La infracción o infracciones en las que se subsumen los hechos comprobados, los preceptos y normas que se estiman vulneradas, su calificación y tipificación legal.
- f) La sanción que se propone, su cuantificación y graduación, con expresión de los criterios utilizados a dichos efectos. De apreciarse la existencia de reincidencia en la comisión de una infracción, debe consignarse dicha circunstancia con su respectivo fundamento.
- g) La responsabilidad que se imputa a los sujetos responsables, con expresión de su fundamento fáctico y jurídico.



- h) La identificación del inspector o de los inspectores de trabajo que extienden el acta de infracción con sus respectivas firmas.
- i) La fecha del acta y los datos correspondientes para su notificación. (Decreto Supremo N° 019-2006-TR, 2006)

Ahora bien, el numeral 8.2.2. de la DFI, también hace un listado del contenido mínimo que debe contener el acta de infracción, sin embargo, dicho listado, es igual al precisado en 54° del RLGIT, con excepción del literal f), el cual añade que, el acta, deberá contener la identificación del o los trabajadores o personas que resulten afectadas por las infracciones detectadas (Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, 2021)

Otra precisión importante que hace al Directiva, respecto a las Actas de Infracción en materia de SST, es que cuando de por medio se produzcan accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, el Acta, debe precisar adicionalmente:

- a) Las circunstancias en las que se produjeron.
- b) Las causas.
- c) Los sujetos responsables
- d) Especificarse si, a criterio del Inspector comisionado, estos se produjeron debido a la inexistencia de medidas en SST.
- e) Las medidas correctivas adoptadas con el fin de evitar, en el futuro, que se produzca un accidente de trabajo o enfermedad ocupacional de características iguales.

El numeral 1.1. del artículo 1° del T.U.O de la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (LPAG), establece que “son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.”

Los numerales 1.2.1 y 1.2.2. del mismo artículo, precisan que, no son actos administrativos, los “actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios” y, “los comportamientos y actividades materiales de las entidades”



En función a lo señalado en los párrafos anteriores, el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL), ha precisado que el Acta de infracción, constituye un acto administrativo de trámite, precisando lo siguiente:

6.23 Si bien un sector de la administración considera al Acta de Infracción como un acto de administración, esta Sala considera que los alcances del Acta de Infracción exceden el concepto de mero acto de trámite con el que se le pretende clasificar; por el contrario, sus alcances vinculan la actuación de la administración en etapas posteriores siguientes (el procedimiento instructivo mismo), formulándose la Imputación de cargos y el Informe Final de Instrucción (inicio y fin del procedimiento instructivo) de acuerdo a la propuesta de incumplimientos y a las actuaciones que durante la etapa inspectiva se realicen.

6.24 En base a ello, es consecuente considerar al Acta de Infracción como un acto administrativo de trámite, pasible de ser impugnado sólo en aquellos casos en los cuales este determine "...la imposibilidad de continuar el procedimiento..." o produzca indefensión, según lo prescribe el numeral 2 del artículo 217 del TUO de la LPAG. Sobre el criterio de causar indefensión, se entiende por éste a "...aquellos actos que aún sin tener la cualidad de definitivo, coloquen al administrado en una imposibilidad de defenderse de otro modo..."

(...)

6.26 A consideración de esta Sala, la indefensión que ocasiona un acta de infracción que se aparta de los principios generales del derecho administrativo trasciende a todas las actuaciones posteriores de la administración. Tal y como lo señala la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, "Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo", la autoridad instructora debe de dar inicio al procedimiento sancionador "...al emitir y notificar la imputación de cargos al sujeto responsable, en virtud del contenido del Acta de infracción y lo advertido en el desarrollo de las actuaciones de investigación y comprobatorias". (literal b del artículo 6.4.1.4 de la Directiva); es decir, si durante el procedimiento inspectivo la omisión de actuaciones probatorias o el apartamiento de alcances legales impacta en la calificación de las conductas, tal error o apartamiento trasciende todo el procedimiento instructivo y posterior

procedimiento sancionador (Tribunal de Fiscalización Laboral, Resolución N° 020-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala).

Respecto a lo señalado por el TFL, en efecto, la posición de que el Acta de Infracción vincula la actuación de la inspección del trabajo en las etapas posteriores (Instructora y Sancionadora) es correcta. Tal como se ha precisado anteriormente, el Acta constituye el soporte sobre el cual se sustenta el PAS; sin embargo, no es compartida la postura del Tribunal al señalar que el Acta es un acto de trámite pasible de ser impugnado en los casos que se produzca la imposibilidad de continuar con el procedimiento o se genere indefensión, dado que, por la naturaleza del PAS en la inspección del trabajo, esto no podría materializarse.

En los casos que la Autoridad Instructora decida dar inicio al PAS, esta notifica la imputación de cargos al sujeto inspeccionado junto con el acta de infracción; consecuentemente, no se imposibilita la continuación del procedimiento, hecho que ocurre también durante la etapa sancionadora.

De igual forma no se produce la indefensión del sujeto inspeccionado puesto que se le otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para que pueda presentar sus descargos en contra de la imputación.

Sin perjuicio de ello, de disponerse la continuación del PAS a través el informe final de instrucción, este se notifica al sujeto inspeccionado, otorgándosele nuevamente un plazo de cinco (5) hábiles para que presente sus descargos y, solo después de haberse otorgado dicho plazo, es que el órgano sancionador, con o sin los descargos, procede a emitir la Resolución que dispone la sanción o archivo total o parcial del PAS, observando en cada caso, la legalidad del procedimiento; por tanto, el acta de infracción en ningún caso podría producir la no continuación del procedimiento o producir indefensión. Si bien, tal indefensión podría producirse durante la etapa inspectiva, tal hecho puede ser cuestionado en el PAS, a través de los descargos a la imputación de cargos e informe final de instrucción. Consecuentemente, la Autoridad Instructora y Sancionadora, evaluarán si, en efecto, se ha vulnerado del principio al debido procedimiento.

Dicho esto, es importante observar lo precisado en el numeral 217.2 del artículo 217° de la LPAG, al precisar que:

Solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La



contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo. (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019)

Tal como se puede advertir, la LPAG señala claramente que, si el acto imposibilita la continuación del procedimiento o produce indefensión, este podrá ser impugnado, a través de los recursos impugnatorios contemplados en la LPAG. En función a ello, si el acta no se encuentra debidamente motivada ¿Quién sería la autoridad competente para declarar la nulidad? ¿La Autoridad Instructora a cargo de la Subintendencia de Fiscalización e Instrucción? o ¿La Autoridad Sancionadora a cargo Subintendencia de Sanción?

Ante estas interrogantes, debemos nuevamente ceñirnos a lo precisado en la LPAG, puesto que el numeral 11.1. del artículo 11º precisa que los administrados formulan la nulidad de los actos administrativos a través de los recursos administrativos previstos, consecuentemente, ¿Si el sujeto inspeccionado advirtiese que el acta no se encuentra debidamente motivada, al momento de imputar los cargos o cuando se notifica el informe final de instrucción, podría interponer un recurso impugnatorio? La respuesta es no, dado que no se producen los dos supuestos contemplados en el numeral 217.2 del artículo 217º de la LPAG, esto es, la imposibilidad de continuar con el PAS o se haya producido indefensión.

Por otra, parte, el numeral 11.2. del mismo artículo, precisa que la nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto, en función a ello, si tenemos que el acta es emitida por el Inspector, la autoridad superior encargada de conocer y declarar la nulidad sería el Subintendente de Fiscalización e Instrucción como autoridad superior, sin embargo, este no cuenta con facultades para declarar la nulidad del Acta del acta de infracción.

Es por ello, que el TFL debió precisar de manera exacta la oportunidad para la declaración de la nulidad del acta, es decir, que la misma pueda ser cuestionada a través de los recursos impugnatorios previstos (apelación o revisión), al momento de recurrir la resolución de primera o segunda instancia, tal como lo señala el numeral 217.2 del artículo 217º de la LPAG.



Sin perjuicio de lo mencionado, la Resolución materia de análisis señala también lo siguiente:

6.27 Este criterio es concordante con la postura señalada por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, en cuyo fundamento 17, al señalar que “...dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales.” (Tribunal de Fiscalización Laboral, Resolución N° 020-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala).

Sobre lo mencionado, Guzmán (2020) precisa que el acto que pone fin al asunto administrativo, constituye un acto definitivo, el cual se diferencia del acto de trámite, pues este no pone fin al procedimiento ni al asunto, sino que, en general, tiene carácter preparatorio o instrumental respecto del procedimiento administrativo. Es así que si revisamos el numeral 6.4.1 del artículo 6° de la LPAG, tendremos una excepción al principio de que todos los actos administrativos deben ser motivados, dado que el numeral en mención, señala que los actos de mero trámite que impulsan el procedimiento, no requieren de motivación. Consecuentemente, la ley hace una distinción entre acto administrativo de trámite y acto definitivo.

En ese sentido, lo precisado por el TFL al citar la sentencia recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, respecto al deber de motivación de las actas, es correcto, al margen de la naturaleza del acta, es indispensable que esta se encuentre debidamente motivada, dado que la misma servirá de sustento para la determinación de la responsabilidad del sujeto inspeccionado; en ese sentido, los inspectores, deben cumplir con motivar dichas actas según lo precisado en la RLGIT y la DFI, al precisar que estas deben contener “la responsabilidad que se imputa a los sujetos responsables, con expresión de su fundamento fáctico y jurídico” (literal g) del artículo 54°, Decreto Supremo N° 019-2006-TR, 2006). En función a lo señalado por el TFL, entendemos que el acta de infracción tiene la naturaleza de un acto de trámite “especial”, el mismo que puede ser nulo e impugnado, sólo en los casos que se no sea



posible la continuación del procedimiento o se produzca indefensión (según lo precisado por el propio TFL), haciéndose referencia a las causales de nulidad contenidas en el artículo 10° de la LPAG.

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma. (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 2019)

Si nos ceñimos al tratamiento que el TFL le da al acto infracción, resultaría también aplicable lo dispuesto en el artículo 14° de la LPAG, el cual precisa:

Artículo 14.- Conservación del acto

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.



14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

14.2.5 Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

14.3 No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución. (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 2019)

En función a ello, resulta importante señalar que el TFL no ha precisado cual es el contenido mínimo indispensable con el que debe contar el acta de infracción (con excepción del deber de motivación), para que esta tenga validez, en función a ello, es necesario determinar cuáles son los requisitos con los que debe contar el Acta y su incidencia en el PAS, teniendo en cuenta que, el acta de infracción, cuenta con requisitos formales y materiales, siendo estos últimos indispensables para que el Acta tenga validez.

Tabla 1

N.º	Contenido del acta	Requisito	Importancia
1	Identificación del sujeto responsable (nombre y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica)	Requisito material	Indispensable para determinar la responsabilidad del administrado, dado que es necesaria su identificación. Incide tanto el PAS, como en el procedimiento de cobranza ordinaria y el de ejecución coactiva.
2	Señalamiento de la autoridad competente para imponer sanción	Requisito Formal	La competencia emana de la LGIT, su omisión no tiene incidencia en el PAS.
3	Medios de investigación empleados para constatar los hechos que fundamenta el acta.	Requisito material	La descripción de las actuaciones realizadas por el inspector, son necesarias para convalidar las conclusiones a las que este arriba. De igual forma, es necesario observar si las actuaciones de investigación utilizadas fueron las previstas en la LGIT.
4	Hechos verificados por el inspector, que constituyen infracción	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Tiene una incidencia directa en el PAS.
5	Infracción o infracciones que se subsumen a los hechos verificados	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Tiene una incidencia directa en el PAS.
6	Preceptos y normas consideradas vulneradas, su calificación y tipificación	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Tiene una incidencia directa en el PAS.

7	Señalamiento de los periodos incumplidos	Requisito material	Es necesario para complementar la motivación del acta. No basta con precisar el incumplimiento, sino también, determinar el periodo de dicho incumplimiento. En función a ello, se podrá si establecer si ha prescrito o no la potestad sancionadora.
8	Identificación de los trabajadores o personas afectadas por las infracciones	Requisito material	Indispensable para la cuantificación de la multa, dado que esta se calcula en función al número de trabajadores afectados. Asimismo, conforme a lo precisado en el Art. 45 de la LGIT, existe la obligación de notificar tanto la resolución de primera como de segunda instancia.
9	Sanción propuesta, su cuantificación y graduación	Requisito Formal	El acta de infracción contiene una propuesta de multa, la cual puede variar o adecuarse por el órgano instructor o sancionador, consecuentemente de existir errores en la propuesta, cuantificación o graduación, esta no tiene incidencia en el PAS.
10	Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento fáctico.	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Incide directamente en el PAS. Requisito indispensable precisado por el Tribunal Constitucional.
11	Responsabilidad que se le atribuye al sujeto inspeccionado, con expresión de su fundamento jurídico.	Requisito material	Forma parte de la motivación del acta de infracción. Incide directamente en el PAS. Requisito indispensable precisado por el Tribunal Constitucional.
12	Identificación del o los inspectores que emiten el acta de infracción (nombres, cargos y firmas)	Requisito Formal	Su omisión en el acta no incide en el procedimiento, puesto que si bien LGIT, su reglamento y la Directiva, no establecen un procedimiento para su enmienda, este podría suscitarse en cualquier parte del PAS, sin afectar al mismo.
13	Fecha de emisión del acta	Requisito Formal	La omisión de la fecha de emisión del acta, así como los datos para su notificación, no tiene incidencia alguna en el PAS, dado que la fecha es un acto que puede enmendarse a través de la imputación de cargos, el informe final de instrucción o resolución de subintendencia. Por otro lado, la notificación se realiza mediante casilla electrónica y, en caso que el sujeto inspeccionado no tuviera activa la misma, la notificación se realizará de manera personal, en función a los datos que se encuentra detallados en la de inspección.

Nota. El presente cuadro ha sido elaborado a partir de lo precisado en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR y la Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INIL, las cuales recogen los requisitos que debe contener el acta de infracción, por lo cual se han consignado de forma literal.



Conforme a lo observando, los requisitos materiales son aquellos que necesariamente deben constar en el acta de infracción, dado que su ausencia tendrá como resultado la invalidez del acta, lo que incide directamente en el PAS, mientras que, los requisitos formales, no generan la invalidez del acta, puesto que, no inciden en el PAS ante su ausencia, los cuales además pueden ser corregidos durante la tramitación del procedimiento.

Procedimiento Administrativo Sancionador de la inspección del trabajo

La LGIT, precisa que este es un procedimiento especial, el cual se inicia de oficio a través de la notificación de la imputación de cargos al sujeto inspeccionado. Este engloba un cúmulo de actos y trámites direccionados a establecer la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones a la normativa sociolaboral, de SST o afectar la labor inspectiva.

Por su parte el numeral 4.10 de la Versión N.º 2 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, 2021, precisa que: El procedimiento sancionador comprende actos y diligencias conducentes a la determinación de la existencia o no de la responsabilidad administrativa en la comisión de infracciones en materia sociolaboral, SST, así como a la labor inspectiva, advertidas mediante las actas de infracción derivadas de actuaciones de investigación o comprobatorias de la inspección del trabajo.

De acuerdo a ello, es el Acta de Infracción la que dará mérito al inicio del PAS, siendo el elemento sustancial a lo largo del procedimiento, dado que el desarrollo de este se sustenta en dicha Acta.

CONCLUSIONES

Primera. El Acta de Infracción constituye el eje principal sobre el cual se sostiene el Procedimiento Administrativo Sancionador puesto que todas las actuaciones, hechos y conclusiones a las que arriban los Inspectores, deben estar contenidas en dicho documento. Consecuentemente el Acta de Infracción, vincula la actuación de la inspección del trabajo en las etapas posteriores (Instructora y Sancionadora).

Segundo. El Acta de Infracción cuenta con requisitos materiales y formales. Los primeros, son aquellos que deben constar necesariamente en el Acta de Infracción, dado que su ausencia tendrá como resultado la nulidad del Acta, lo cual tiene una incidencia directa en el Procedimiento Administrativo Sancionador dando como resultado el archivo del procedimiento, mientras que los segundos, son aquellos que no generan la nulidad del Acta, por tanto, no afectan el Procedimiento, puesto que durante la tramitación del procedimiento pueden ser corregidos o subsanados.



Tercera. La disposición de archivo del Procedimiento Administrativo Sancionador por parte de la Autoridad Sancionadora, se produce debido a omisiones, deficiencias y/o errores contenidos en las Actas de Infracción, vulnerándose las disposiciones contenidas en la LGIT, el RLGIT, y la DFI.

Cuarta. El Inspector de Trabajo es el elemento más importante del sistema de inspección del trabajo, al ejecutar de manera directa las labores de vigilancia y control de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Es así que el Inspector, constituye la cara visible de la inspección del trabajo ante los trabajadores y empleadores, siendo sus actuaciones por mandato legal, las que legitiman y dan eficacia al sistema de inspección del trabajo; consecuentemente al ser el encargado de cautelar el cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, es necesario que tenga una adecuada formación, dado que entender cómo funciona el sistema de inspección del trabajo, la aplicación correcta de los principios que regulan al mismo, los principios del derecho del trabajo, conocer y manejar la abundante legislación laboral y de seguridad y salud en el trabajo, la jurisprudencia en materia laboral y administrativa, implica un proceso complejo y progresivo que implica contar con sólidos conocimientos previos; en ese sentido, es necesario que la incorporación de los Inspectores se lleve a cabo con los estándares más altos, de modo tal que la formación que reciban, una vez incorporados al sistema inspectivo, sea más bien complementaria y no primaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asprilla Reyes, F. (2023). El enfoque por competencias, desde lo general hasta la Educación Física. Emergentes - Revista Científica, 3(2), 107–135. <https://doi.org/10.60112/erc.v3i2.82>

Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (2006, 29 de octubre). Ministerio de Trabajo. Diario oficial El Peruano N° 9634. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0029/ley-28806.pdf>

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, T.U.O. de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2019, 25 de enero). Ministerio de Justicia. Diario oficial El Peruano N° 14805. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/279563-004-2019-jus>

Decreto Supremo N° 021-2007-TR, Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo (2007, 27 de septiembre).



[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BB5EF6C0E26ADC6105257E2A0056C713/\\$FILE/5_DECRETO_SUPREMO_021_27_09_2007.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BB5EF6C0E26ADC6105257E2A0056C713/$FILE/5_DECRETO_SUPREMO_021_27_09_2007.pdf)

Decreto Supremo N° 003-97-TR, T.U.O. del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (1997, 27 de marzo). Ministerio de Trabajo. Diario oficial El Peruano N° 6116.

http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_003_1997_TR.pdf

Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva (2021, 11 de agosto). Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Diario oficial El Peruano N° 16162.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-version-2-de-la-directiva-n-001-2020-sunafilinii-resolucion-n-216-2021-sunafil-1980760-1/>

Directiva N° 01-2017-SUNAFIL-INII, Directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección del trabajo (2021, 29 de junio). Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Diario oficial El Peruano N° 16090.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-version-2-de-la-directiva-n-001-2017-sunafilin-resolucion-no-190-2021-sunafil-1967670-2/>

Espinoza, F. (2018). *Etapas y Plazos del Procedimiento de Inspección del Trabajo*. Boletín Informativo Laboral (N° 81)

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/218804/Etapas_y_plazos.pdf

García, E. y Fernández T. (1989). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas S.A.

Gómez M. y Sanz R (2010). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo*. Thomson Reuters – Aranzadi.

Guzmán, C. (2021). *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Instituto Pacífico S.A.C.

Guzmán, C. (2020). *Procedimiento Administrativo General Tomo I*. Instituto Pacífico S.A.C.

Guzmán, C. (2020). *Procedimiento Administrativo General Tomo II*. Instituto Pacífico S.A.C.

Huamán, L. (2019). *Procedimiento Administrativo General*. Jurista Editores E.I.R.L.

Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (2006, 22 de julio). Congreso de la Republica. Diario oficial El Peruano N° 9535.



<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0029/ley-28806.pdf>

Ley N° 26887, Ley General de Sociedades (1997, 9 de diciembre). Congreso de la Republica. Diario oficial El Peruano N° 6374.

<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0004/2-ley-general-de-sociedades-1.pdf>

Martín, R. (2021). *Derecho Administrativo, un enfoque teórico-práctico para la aplicación de las normas del procedimiento administrativo*. Gaceta Jurídica S.A.C.

Mendizábal, G. (2019). *Estudio de derecho comparado de la inspección del trabajo en Latinoamérica*. Revista Latinoamericana de Derecho Social, (28).

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/13147>

Meza, P. (2017). El derecho a la defensa como garantía en las actuaciones de la inspección del trabajo en el Perú [Tesis de grado, Universidad San Martín de Porres] Repositorio USMP.

<https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/689>

Morón, J. (2019), *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomos I y II*. Gaceta Jurídica.

Morales Fretes , C. D. (2023). Estrategias motivacionales en el desempeño laboral de los empleados en empresas de la Ciudad de Pilar 2023. Revista Veritas De Difusão Científica, 4(2), 24–36.

<https://doi.org/10.61616/rvdc.v4i2.44>

Martínez, O., Aranda , R., Barreto , E., Fanego , J., Fernández , A., López , J., Medina , J., Meza , M., Muñoz , D., & Urbieto , J. (2024). Los tipos de discriminación laboral en las ciudades de Capiatá y San Lorenzo. Arandu UTIC, 11(1), 77–95. Recuperado a partir de

<https://www.uticvirtual.edu.py/revista.ojs/index.php/revistas/article/view/179>

Organización Internacional del Trabajo (2011). *Inspección del Trabajo: Lo que es y lo que hace*. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---

[lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf)

Oyarvide Estupiñán, N. S., Tenorio Canchingre, E., Oyarvide Ibarra, R. T., Oyarvide Ramírez, H. P., & Racines Alban, T. (2024). Factores influyentes para el uso de herramientas digitales en estudiantes universitarios. Revista Científica De Salud Y Desarrollo Humano, 5(2), 346–366.



<https://doi.org/10.61368/r.s.d.h.v5i2.141>

- Ramírez Soto , C. A. (2023). Factores de riesgo disergonómicos y su influencia en el desempeño laboral de docentes universitarios en la región Junín. *Estudios Y Perspectivas Revista Científica Y Académica* , 3(2), 63–81. <https://doi.org/10.61384/r.c.a.v3i2.34>
- Saco M. y Campos D. (2013). *En búsqueda de un sistema de fiscalización y supervisión laboral adecuado: A propósito de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral*. *Revista Ius Et Veritas* (N° 46), 450-465.
- Sánchez, H., Reyes, C. y Mejía, K. (2018). *Manual de términos en investigación científica, tecnológica y humanística*. Bussiness Support Aneth S.R.L.
<http://repositorio.urp.edu.pe/handle/URP/1480?show=full>
- Serrano L. (2015). *La nueva Inspección del Trabajo en el Perú*. *Revista del VI Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (727-743).
<https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full.pdf>
- Tirado, J (2021). El valor probatorio de las Actas de Inspección. *Revista Advocatus* (N° 41).
<https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.5650>
- Tirado, 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*. *Revista Ius et Praxis*. (N° 44), 143-191.
https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/issue/view/9
- Toledo, O. (2007). *Los principios ordenadores que rigen la inspección del trabajo*. *Revista Oficial del Poder Judicial*. 103-115.
<https://scc.pj.gob.pe/>
- Vargas, T., Quispe V. y Valdivia F. (2022). *Manual de Fiscalización Laboral*. Gaceta Jurídica.
- Toyama, J. (2011). *Visión Constitucional del debido proceso en materia constitucional*. *Revista Advocatus* (N° 25), 263-274.
<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/397>
- Toyama, J. (2015). *La Sunafil y el Debido Proceso Constitucional*. *Revista del VI Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (541-557).



<https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full.pdf>

Toyama, J. (2015). *El Derecho Individual del Trabajo en el Perú*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Eguiguren A. (2009). *Jurisprudencia sobre Inspecciones Laborales*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Rodríguez, F. (2009). *Mecanismos de defensa en la inspección laboral*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Rodríguez, F. (2011). *Como afrontar una visita inspectiva*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Rodríguez, F. (2014). *Manual de Fiscalización Laboral*. Gaceta Jurídica S.A.

Zavala, J. y Mendoza, L. (2019). *Los principios del procedimiento sancionador y la inspección del trabajo*. Instituto Pacífico

