

La ontología Jurídica de las infracciones reiteradas por negativas de facilitar información al personal inspectivo de SUNAFIL, 2022

Claudia Jimena Arévalo Santa María^{1*}

¹ Escuela de Posgrado. Universidad César Vallejo. Perú.

* Autor para correspondencia: Claudia Jimena Arévalo Santa María, claudiajimena.arevalo@gmail.com

(Recibido: 12-06-2023. Publicado: 17-06-2023.)

DOI: 10.59427/rcli/2023/v23cs.755-765

Resumen

El objetivo de estudio fue comprender la infracción por la negativa de facilitar información al personal inspectivo Sunafil tipificado en el numeral 46.3 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), desde la arista de su conceptualización, naturaleza y tipología, buscando el tratamiento jurídico idóneo para este tipo de infracciones, toda vez que los administrados incurren en al menos dos infracciones muy graves por la negativa de facilitar información al personal inspectivo. El enfoque de investigación fue cualitativo, nivel exploratorio, de tipo básico y diseño fenomenológico. Las técnicas de recolección de datos fueron la entrevista y el análisis documental. Los 10 participantes de la presente investigación estuvieron conformados por servidores y funcionarios públicos de Sunafil, así como abogados independientes con amplia experiencia en procedimientos inspectivos y sancionadores ante Sunafil. Se concluye que la infracción se configura con la omisión del sujeto inspeccionado de proporcionar la información y documentación requerida (con intención o imprudencia) que trae como consecuencia la frustración de la inspección del trabajo, implicando la voluntad o intención de obstruir las actuaciones del inspector, como también el incumplimiento de un deber legal que impone, al sujeto inspeccionado, un actuar deseado o esperado por la administración (la colaboración).

Palabras claves: *Ontología jurídica, labor inspectiva, infracción, razonabilidad, negativa.*

Abstract

The objective of the study was to understand the infraction due to the refusal to provide information to the Sunafil inspection personnel typified in numeral 46.3 of article 46 of the Regulation of the General Labor Inspection Law (RLGIT), from the edge of its conceptualization, nature and typology. , seeking the ideal legal treatment for this type of infractions, since the companies incur in at least two very serious infractions due to the refusal to provide information to the inspection personnel. The research approach was qualitative, exploratory level, basic type and phenomenological design. The data collection techniques were the interview and documentary analysis. The 10 participants in this investigation were made up of Sunafil public servants and officials, as well as independent lawyers with extensive experience in inspection and sanction procedures before Sunafil. It is concluded that the infraction is configured with the omission of the inspected subject to provide the required information and documentation (with intention or recklessness) that results in the frustration of the labor inspection, implying the will or intention to obstruct the inspector's actions, as well as the breach of a legal duty that imposes, on the inspected subject, an act desired or expected by the administration (collaboration).

Keywords: *Legal ontology, inspection work, infringement, reasonableness, refusal.*

1. Introducción

El Convenio 81 de la Organización Internacional de Trabajo -ratificado por el Perú en el año 1960- regula la inspección del trabajo tan ampliamente que en su artículo 1 establece que todo miembro de la OIT deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales; cabe precisar que dicho sistema de inspección es en el Perú la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil). Y, en el artículo 18 del citado convenio de la OIT se regula que la legislación nacional, en este caso la legislación peruana, debe establecer sanciones adecuadas, las cuales se aplicarán efectivamente cuando se viole o se vulnere alguna de las disposiciones legales a las normas de índole socio laboral, de seguridad y salud en el trabajo, y cuando las conductas de los sujetos inspeccionados obstruyan la labor inspectiva; es respecto de este último supuesto en que se enfoca el presente artículo. En el Perú, la infracción a la labor inspectiva por la negativa de facilitar información y documentación al personal inspectivo de Sunafil data del año 2006, la cual no ha sido objeto de modificación alguna pese a los 17 años transcurridos. Lo cierto es que, no ha sido sino hasta el año 2021, en que Sunafil ha experimentado el fenómeno que se aborda, observándose un incremento de procedimientos administrativos sancionadores por infracciones a la labor inspectiva específicamente por la materia del presente artículo. Se presume -por las entrevistas previas realizadas- que dichos procedimientos sancionadores se han acrecentado en virtud a la implementación de la casilla electrónica de Sunafil, aprobada por el Decreto Supremo N° 003-2020-TR, toda vez que -conforme al cronograma de implementación modificado por la Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL- a partir del 31 de diciembre de 2020, el personal inspectivo de Sunafil podía exigir la presentación de información y documentación a través de requerimientos de información depositados mediante dicho sistema, siendo que muchas empresas no tomaron conocimiento de dicha modalidad de notificación obligatoria, omitiendo la presentación de información y documentación requerida. Dicha problemática evidenció inevitablemente que la conducta omisiva de presentar información configuraba la infracción por la negativa de facilitar información y documentación al personal inspectivo de Sunafil tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, sancionándose con una multa administrativa frente a cada requerimiento de información depositado mediante la casilla electrónica que no había sido atendido por los sujetos inspeccionados (indistintamente de la intencionalidad).

De la revisión de Resoluciones de Subintendencia de Sanción se advierte que, a inicios del año 2021, se sancionaba con dicho tipo infractor cuando el sujeto inspeccionado omitía presentar la información o documentación requerida en el plazo otorgado, es decir que, si el sujeto inspeccionado presentaba la información requerida de manera extemporánea (incluso durante las actuaciones inspectivas), se incurría igualmente en una infracción muy grave por dicho tipo infractor. No es sino, hasta el precedente vinculante contenido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala publicada el 08 de agosto de 2021, en el cual el Tribunal de Fiscalización Laboral precisa que dicho tipo infractor podía únicamente alcanzar a aquellas conductas omisivas que tuvieran como efecto la frustración de las actuaciones inspectivas y que, para aquellas otras conductas que implicaran un retraso en la presentación de la información o documentación requerida y que, por ende, retrasaban o dilataban las actuaciones inspectivas, estaba reservado el tipo infractor contenido en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT: “Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, lo inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves”. Este precedente implicó un cambio profundo en el tratamiento de dicha infracción en los procedimientos sancionadores nunca antes visto, lo que generó la imperiosa necesidad de una correcta motivación en las Actas de Infracción.

No obstante, el 09 de mayo de 2023, nuevamente el Tribunal de Fiscalización Laboral consideró oportuno realizar mayores precisiones al precedente vinculante que ya precisaba el tipo infractor materia de estudio y, mediante Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, aprobó criterios interpretativos e integradores de observancia obligatoria, señalando -previo a dichos criterios- que “la negativa de entrega de la información requerida, que tiene por efecto (sea ello querido o no por el empleador) la frustración de la investigación, se consolida cuando el sujeto obligado no remite la información solicitada o la remitiere de forma incompleta, frustrando el ejercicio de las funciones inspectivas de los fiscalizadores actuantes” y, finalmente, como uno de los criterios de observancia obligatoria: “cuando el inspeccionado no cumpla con la entrega de la información requerida dentro del plazo señalado por el inspector, se sujeta a la calificación del propio inspector actuante, quien podrá o no considerar la documentación remitida en función de la programación de las actuaciones inspectivas que tenga a cargo. En tal supuesto, debe atenderse a que el retraso en la entrega puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado, por lo que se atenderá a la descripción del inspector de trabajo para establecer si tal supuesto constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT”. Bajo ese contexto, se ha visto la necesidad de formular el problema de investigación del presente artículo científico: ¿cómo se percibe la ontología jurídica de las infracciones reiteradas por negativas de facilitar información al personal inspectivo de Sunafil?, apoyado en las interrogantes: ¿cuál es el marco conceptual de la infracción por negativa de facilitar información al personal inspectivo de trabajo? ¿cuál es la naturaleza jurídica de la infracción por negativa de facilitar información al personal inspectivo de trabajo? y ¿cuál es la tipología de la infracción por negativa de facilitar información al personal inspectivo de trabajo? El objetivo de la investigación es, comprender el contenido amplio de la infracción por negativa de facilitar información al personal inspectivo de Sunafil en su configuración individual, plural o reiterada, para determinar el tratamiento idóneo de la sanción administrativa aplicable.

2. Metodología

La presente investigación es de enfoque cualitativo, nivel exploratorio, de tipo básico y diseño fenomenológico. Mediante esta se buscó conocer y comprender el fenómeno de los procedimientos sancionadores, relacionados a la infracción por negativa de facilitar información y documentación al personal inspectivo de Sunafil. Toda vez que dicha problemática no ha sido abordada en estudios previos en virtud a su novísima aparición, se requirió de un estudio exploratorio que, a través de rigurosos métodos de recolección de información como son la entrevista y el análisis documental, pudiera acercar a la comprensión de la connotación jurídica de la infracción materia de estudio, para su aplicación idónea.

3. Resultados

Marco conceptual de la infracción por negativa de facilitar información al personal inspectivo de trabajo

El marco conceptual se infiere como una agrupación o conjunto de argumentos conceptuales adecuados que sirvan de guía o directriz, proponiendo ciertas aproximaciones (Farji-Brener, 2019), para el caso concreto podría entenderse como una base de información mediante la cual se contemplan argumentos conceptuales amplios como ayuda para el entendimiento de ciertas conductas infractoras del RLGIT. En tal sentido, los hallazgos obtenidos muestran que los servidores y funcionarios públicos de Sunafil coinciden en reconocer que existe un marco conceptual, el cual es claro y versa en la Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT) y en su reglamento, específicamente en los tipos infractores recogidos en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT y el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, así como también en los artículos 9 y 36 de la LGIT, en concordancia con los fundamentos 4 y 5 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, los cuales son aplicables en los casos de negativas, acciones que retrasen o perturben la función inspectiva, abandono de las diligencias inspectivas y falta de colaboración en general. Sin embargo, dos entrevistados (colaboradores de Sunafil) precisan que hace algunos años existían criterios aprobados por el “Comité de Criterios Normativos de Sunafil” para casos concretos y que, sin embargo, hoy por hoy no se tendría un marco conceptual concreto que permita conocer ampliamente el contenido de dicha conducta infractora, existiendo únicamente -en la Directiva- respecto de la negativa injustificada o impedimento de ingreso al centro de trabajo. Los abogados independientes especialistas en el tema investigado refieren la inexistencia de un marco conceptual o el precario marco conceptual existente, precisando que, mínimamente, puede encontrarse en la LGIT y su reglamento, entendiéndose que la negativa de facilitar o proporcionar información y documentación a los inspectores del trabajo implican la vulneración del artículo 9 de la LGIT trayendo consigo un incumplimiento al deber de colaboración que reviste a un administrado en el marco de una inspección del trabajo, o una conducta de mala fe procedimental; es decir, que no se trata de cualquier negativa, sino de una negativa que implica la mala fe del sujeto inspeccionado.

El marco conceptual de la infracción a la labor inspectiva por negativa de facilitar la información y documentación al personal inspectivo que la requiere, se señala como aquel contenido mediante el cual existe una posición de deudor de colaboración con la inspección del trabajo, el mismo que subsiste mientras la actividad empresarial permanezca. En ese sentido, el tipo infractor regulado en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, el cual señala como infracción grave a “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”, para algunos entrevistados implica que este sea inelejible e ineficaz en lo que refiere propiamente a “impedimento”, dado a que se regula también una acción u omisión que impide el desarrollo de las actuaciones inspectivas, debería estar configurado como una infracción muy grave como lo es expresamente la negativa de facilitar información y documentación al personal inspectivo de Sunafil. La configuración de este tipo infractor implica conductas de distinta índole, algunos de los entrevistados enumeraron circunstancias específicas, tales como: “No te quiero entregar información bajo cualquier pretexto”, “la tesis de la manzana podrida: me solicitaste 3 cosas, 2 de ellas son válidas pero la otra no, frente a ese único error el requerimiento es inválido”, “la entrega inocua de información”, “la falta de respuesta de un requerimiento depositado por casilla electrónica pese al desconocimiento”, “el envío de la información de manera parcial, es decir no íntegra”, “aquellos casos en que teniendo la información no se proporciona o pudiendo acceder a la misma no se hace el esfuerzo para conseguir y proporcionar la información”. En consecuencia, no sólo bastará con que ocurran algunas de las conductas antes señaladas, sino -además- se necesitará un relato suficientemente motivado por parte del personal inspectivo de Sunafil que exprese en el acta de infracción, que la entrega es ineficaz a los fines de la inspección del trabajo o que, en todo caso, la no entrega de información frustró la inspección del trabajo.

La Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala establece un precedente vinculante en el cual se distingue a la conducta de negarse a facilitar información de una conducta de envío tardío de la información requerida, toda vez que en los casos concretos que llegaron al Tribunal de Fiscalización Laboral mediante recursos de revisión, este pudo advertir situaciones disímiles: la negativa de entregar la información requerida y la entrega tardía de la información requerida; por lo que se vieron en la necesidad de distinguir la sanción

aplicable, aquella conducta de “demora en enviar la información” implicaba que esta generara un retraso o dilación de las actuaciones inspectivas pero que, pese a ello, podía seguirse desplegando las funciones inspectivas, circunscribiéndose al numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT; de otro lado, cuando la demora tenga como efecto la frustración de las actuaciones inspectivas, la tipificación invocable sería el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Igualmente, para la adecuada tipificación de las conductas infractoras, señala el Tribunal de Fiscalización Laboral, será determinante el examen de la motivación suficiente que conste en el acta de infracción (Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, de 08 de agosto de 2021).

Luego, el Tribunal de Fiscalización Laboral estableció otro precedente vinculante, mediante el cual aproxima una definición respecto de las conductas de entrega tardía de la información requerida y de la negativa de facilitar la información requerida, señalando respecto a la primera que debe entenderse como la remisión de la información, a través de cualquier medio previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General que se realiza antes de la conclusión de las actuaciones inspectivas, poniendo a disposición del personal inspectivo de la Sunafil toda la información necesaria al cometido de la inspección del trabajo, el que a su vez debe ser realizado de tal manera que pueda permitir la evaluación de dicha información y documentación. Sin embargo, la conducta de negarse a facilitar la información y documentación requerida implica –reitera el Tribunal- la conducta que tiene como efecto (sea querido o no por el empleador) la frustración de la función inspectiva, conducta que se configura cuando no se remite la información requerida o se remite de forma parcial o cuando se remite en el último día de las actuaciones inspectivas y que, por el volumen o complejidad de la misma, no permite al personal inspectivo de la Sunafil analizar y adoptar decisiones en base a dicho contenido, vulnerando el principio de buena fe, o cuando la remisión de la información tenga lugar después del cierre del procedimiento inspectivo (Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL del Tribunal de Fiscalización Laboral, de 09 de mayo de 2023).

Para algunos de los entrevistados, la tipificación contenida en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT importa el conocimiento que los sujetos inspeccionados tengan respecto de los requerimientos de información notificados, que implica una conducta de malicia o de mala fe, es decir la intención de frustrar la fiscalización; por lo que, de no existir dicho conocimiento o intención, podría ser aplicable el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, el que en su redacción no se remite a una “negativa” o, en otras palabras, a una “intención” propiamente, sino a una acción u omisión (que puede ser intencionada o no, dada su redacción objetiva) que impida el ejercicio de las funciones inspectivas, lo que a su vez explicaría por qué dicho tipo infractor es calificado como grave y la negativa de facilitar información como muy grave. Para tales entrevistados, la explicación de dicha diferencia en su tratamiento sancionador, radica esencialmente en que la norma castiga con mayor severidad la mala fe o intención de los sujetos inspeccionados de frustrar la función inspectiva.

Es así que, si bien el tipo infractor que se estudia, esto es, la negativa de facilitar información y documentación requerida por el personal inspectivo de Sunafil, se encuentra calificada como una infracción muy grave, tal situación es objeto de análisis, toda vez que –en la medida en que se determine la razón de la norma de calificar dicho tipo infractor como muy grave y no grave (como es el caso de las acciones u omisiones que perturban, retrasan o impiden las actuaciones inspectivas tipificadas en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT)- permitirá conocer la naturaleza jurídica de esta. Sin embargo, en opinión de otros entrevistados, la conducta de la negativa de facilitar la información debe ser pensada desde el análisis de la culpabilidad, en virtud a que estaría justificado señalar que algunas infracciones llevan inmersas una responsabilidad objetiva como sucede en el presente caso, lo que implica que como responsable de un negocio el empleador tiene que ejecutar las prestaciones de manera exigible, caso contrario, el dejar de ejecutar esto no hace sino incidir nuevamente en su responsabilidad. Dicho esto, señalan que se puede deducir si la sanción es objetiva o subjetiva en la tesis de responsabilidad si es que de la lectura de la norma aparece una referencia a un componente psicológico en el desempeño del sujeto que comete la infracción, siendo que el término “negativa” no hace alusión a un componente psicológico, sino a una acción en sí misma que frustra la fiscalización, máxime si el propósito del deber de colaboración no está dada en el factor subjetivo de quien expresa rechazo, no tiene que ser un acto expreso, sino un acto volitivo, donde la voluntad tiene que deducirse del comportamiento esperable, del comportamiento debido, por ejemplo, si no se tuvo la diligencia necesaria para revisar la casilla electrónica, la conducta esperada resulta ser que el sujeto inspeccionado fuera diligente, debido a que la norma ha impuesto la obligación al empleador de verificar la casilla electrónica; por tanto, la no presentación de la información surgida por el desconocimiento de un requerimiento de información notificado por casilla electrónica configuraría una negativa, en virtud a que el sujeto inspeccionado omitió revisar dicha casilla.

A la luz de los precedentes vinculantes *ut supra*, ciertos entrevistados critican y concluyen que un tipo infractor en el que sus alcances son interpretados en un precedente vinculante, es aquel que vulnera el principio de tipicidad, puesto que dichas conductas infractoras deberían ser taxativas. No obstante, para otros entrevistados, dichos precedentes vinculantes no interpretan los tipos infractores sino la casuística confusa para los operadores del derecho y los usuarios del mismo. Igualmente, se considera que existe una mala costumbre de ver a los tipos sancionadores desde la literalidad de la norma y eso, señalan, es algo que, si bien puede deducirse desde la

taxatividad que es una regla del principio de tipicidad, no debe agotar su análisis, porque esa literalidad, en definitiva, tiene que ser puesta en marcha desde dos dimensiones, una primera dimensión que sería una extensión arbitraria o irrazonable y, la segunda, en función a los bienes jurídicos protegidos que se tutelan frente a la obligación de entregar una información o documentación requerida por los inspectores del trabajo, en virtud a que el tipo infractor no proscribía una conducta tan concreta o expresa de que el sujeto inspeccionado señale “no me da la gana de entregarte dicha información o documentación”; en ese sentido, se debe entender la tipicidad como un contenido del bloque de legalidad que también contempla la racionalidad y la finalidad constitucionalmente relevante.

¿Subsanable o insubsanable?

En el artículo 49 del RLGIT se establece con precisión la conducta infractora que es pasible de subsanación, de la siguiente forma: “Las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos”. Bajo ese contexto, podemos entender que es indispensable determinar el efecto de una determinada infracción y, luego, si este efecto puede ser revertido bajo una siguiente conducta reconducida. El efecto a todas luces, sostienen los entrevistados, es la frustración de la fiscalización o la dilación (cuando presentan la información o documentación de manera tardía o extemporánea), es decir que subsiste una afectación a la finalidad de la inspección del trabajo, la cual versa sobre la verificación o vigilancia del cumplimiento de las normas socio laborales o de seguridad y salud en el trabajo. Siendo así, en el supuesto en el que un sujeto inspeccionado no presentara la información frente a un primer requerimiento de información y sí lo hiciera frente a un siguiente requerimiento de información, existen dos posturas. En una primera postura, no se descarta la idea de que una conducta posterior pueda subsanar la negativa de facilitar la información, señalándose que ello va a depender de lo que ocurre en un caso en concreto, considerando que los inspectores del trabajo no ven un caso a la vez; por lo que, va a depender de la condición particular del inspector y del caso particular; en ese sentido, todo va a recaer en la motivación expresa en el acta de infracción.

Aunado a ello, se sostiene que, si el administrado expresa que no quiere dar información, se configura una infracción –evidentemente– insubsanable, por la conducta eminentemente obstructiva. En cambio, también se reconoce que los efectos o los incumplimientos sí pueden ser revertidos, pero ello va a depender del daño o el perjuicio al interés público que hace el administrado al sistema inspectivo, siendo necesario analizar el caso concreto, pues también ocurren muchos casos donde no se evidencia daño alguno y, más aún, donde se advierte que el sujeto inspeccionado cumplió con sus obligaciones en materia socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo y, sin embargo, se le sanciona por una conducta de obstrucción a la labor inspectiva. Sobre esto último, algunos entrevistados consideran que es imposible pensar que una conducta sea insubsanable cuando frente a un segundo requerimiento –que incluso se notifica a pocos días del primer requerimiento– el sujeto inspeccionado cumple con facilitar la información, la misma que permite determinar la inexistencia de infracciones; bajo ese punto, esta infracción se torna subsanable. También es cierto que esto no se daría como una regla general, siendo que la presentación de la información en una segunda oportunidad va a depender de cuánto tiempo le resta al inspector del trabajo para revisar esta y emitir un análisis y una propuesta en el acta de infracción o informe de actuaciones inspectivas (de ser el caso); por lo que, aun cuando se pueda presentar dentro del plazo de las actuaciones inspectivas –que por lo general son 30 días hábiles– va a depender de las circunstancias en que es presentada para poder verificar que, en efecto, dicha acción subsanó la conducta infractora.

La segunda postura radica en que no existe conciliación alguna entre una conducta reconducida (que cumpla con la obligación de colaborar con la inspección del trabajo) y la subsanación de la conducta obstructiva inicial, toda vez que señalan, se debe considerar que la presentación de la información o documentación posterior no suprime la dilación causada en la inspección del trabajo. En ese sentido, cada conducta configurada debe analizarse por separado y, para ello, señalan, ya existe una postura del Tribunal de Fiscalización Laboral expresa en un precedente vinculante, aludiendo a que si se presenta la información tardíamente, ya no se encontraría frente a una figura de negativa, sino frente a una acción u omisión que dilata la función inspectiva (numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT), lo que descarta a todas luces una posibilidad de subsanación, ello en virtud a que el legislador ha considerado que la administración tiene facultades como es el pedir información en plazos determinados; por lo que, cualquier incumplimiento del plazo otorgado para su atención (aún si fuera dentro del plazo de las actuaciones inspectivas) o cualquier incumplimiento de esta entrega de información en principio debería ser sancionado, lo que a su vez se corresponde con el numeral 9 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el cual es un precedente administrativo de observancia obligatoria, donde se señala que los actos o hechos que impiden o dificultan la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente, asimismo son de comisión inmediata; siendo así, los entrevistados (algunos servidores públicos de Sunafil) señalan que, si bien el sujeto inspeccionado puede remitir en una segunda oportunidad la información solicitada en la primera ocasión, ello no implicará una subsanación inmediata de la primera omisión incurrida, ya que los efectos del incumplimiento no pueden ser revertidos, al ser de comisión inmediata y al no estar vinculada dicha infracción con alguna otra.

Otro aspecto a considerar y respecto del cual se advierte un consenso en las posturas de los entrevistados es que si, luego de haber precluido una etapa, el sujeto inspeccionado presenta la información y documentación requerida, dicha conducta no podría, en ningún caso, significar una subsanación de una primera conducta por la negativa de facilitar información, considerando que la finalidad de la inspección del trabajo se habría visto frustrada e imposible de revertir, al encontrarse la etapa inspectiva concluida. Siendo así, cabe la posibilidad de que –en algunos casos– la subsanación de la conducta obstructiva sea posible y, al no existir una precisión o regla general aplicable a todos los casos, va a depender del juicio de motivación de las actas de infracción. Adicionalmente, existe una particular postura, la cual profundiza en el marco conceptual del tipo infractor y determina que, al ser una negativa de facilitar la información y documentación al personal inspectivo de Sunafil una conducta intencional y dolosa, no podría ser pasible de subsanación, pues el administrado ha expresado su voluntad de no colaborar con la inspección del trabajo con la finalidad de evitar la fiscalización. Sin embargo, un retraso en el envío de información propiamente o un envío extemporáneo, sí subsanaría la infracción (pero no la infracción de negativa, sino la infracción de no colaboración tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, en el que no importa intención alguna), siempre y cuando, pese a la extemporaneidad de la atención de los requerimientos de información, se logre la finalidad de la inspección, máxime si lo contrario sería una evidente vulneración al principio de razonabilidad y proporcionalidad, considerando que la inspección del trabajo “no agota su enfoque en una perspectiva punitiva; sino que, de forma complementaria, debe procurar brindar oportunidades para reconducir las conductas de los sujetos inspeccionados” (Resolución de Sala Plena N° 010-2022-SUNAFIL/TFL del Tribunal de Fiscalización Laboral, 19 de noviembre de 2022). Igualmente, cabe precisar que recientemente el Tribunal de Fiscalización Laboral publicó un criterio integrador de observancia obligatoria, mediante el cual se estableció lo siguiente:

Quando el inspeccionado no cumpla con la entrega de la información requerida dentro del plazo señalado por el inspector, se sujeta a la calificación del propio inspector actuante, quien podrá o no considerar la documentación remitida en función de la programación de las actuaciones inspectivas que tenga a cargo. En tal supuesto, debe atenderse a que el retraso en la entrega puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado, por lo que se atenderá a la descripción del inspector de trabajo para establecer si tal supuesto constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT (Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL del Tribunal de Fiscalización Laboral, de 09 de mayo de 2023).

Bajo ese contexto, se aprecia la presencia de la posibilidad de que la subsanación sea parte en un ámbito en el cual el administrado presenta la información tardía o extemporáneamente y, con dicha conducta, sumada a una serie de circunstancias sujetas a evaluación del inspector actuante, este podría no proponer sanción, en virtud a la subsanación devenida con tal conducta. Sobre esto último, uno de los entrevistados (por parte de Sunafil) determina que aun cuando dicho criterio integrador de observancia obligatoria da lugar a dos posibles consecuencias –luego de la evaluación de los inspectores del trabajo– los que serían “asumir subsanado el incumplimiento” o “establecer que concurre la aplicación del tipo infractor contenido en el artículo 46.3 del RLGIT”, no se evidencia una contradicción con el precedente vinculante contenido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el cual establece los supuestos de aplicación del artículo 46.3 y 45.2 del RLGIT, puesto que respecto a la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, esta ha facultado (oficializado) un supuesto que se venía dando en la práctica y esto es que los inspectores, de considerarlo conveniente y –sobre todo– razonable, optaban por no proponer sanción cuando evidenciaban haber cumplido con la verificación de las materias objeto de inspección, dicho sea de paso, podía suscitarse la aplicación del tipo infractor del artículo 45.2 del RLGIT al presentarse la información tardíamente, cuando de su presentación podía advertirse la comisión de infracciones que no lograra subsanar el sujeto inspeccionado durante las actuaciones inspectivas. En ese sentido, bien podrían ocurrir no sólo dos supuestos, que –de la convergencia de ambas resoluciones del Tribunal de Fiscalización Laboral– se podría determinar la posibilidad de que concurren cualquiera de las tres situaciones: la tipificación en el artículo 45.2 del RLGIT, la tipificación en el artículo 46.3 del RLGIT, o asumir subsanado el incumplimiento; en todos los casos, sería necesaria la motivación establecida en el acta de infracción o, en su defecto, en el informe de actuaciones inspectivas.

Tipología de la infracción de negativa de facilitar información y documentación al personal inspectivo de Sunafil cuando se incurre en dos o más oportunidades

La presente infracción materia de estudio, en la práctica, resulta ser una infracción recurrente, esto es que ocurre al menos dos veces en un procedimiento inspectivo, toda vez que se sostiene que los inspectores del trabajo no cuentan con límites normativos o, en todo caso, directrices claras sobre los límites para notificar requerimientos de información que no surten efectos. Sobre el particular, existen quienes señalan que la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII establece –con poca claridad– la posibilidad de que el límite sean dos obstrucciones a la labor inspectiva, es decir dos oportunidades en que el sujeto inspeccionado opta por no atender los requerimientos de información notificados, entonces deberá concluir las actuaciones inspectivas. Sin embargo, ante la falta de claridad de la Directiva, los entrevistados sugieren que el límite debe ser la razonabilidad y, por ende, dos requerimientos de información no atendidos por el inspeccionado bastarían para concluir la inspección del trabajo. Siendo así,

se entiende que, en la mayoría de los casos, al menos se tendría por cada procedimiento sancionador derivado de estos procedimientos inspectivos, la aplicación de dos sanciones bajo el mismo tipo infractor (46.3 del artículo 46 del RLGIT). Bajo una atmósfera como la citada en el párrafo precedente, sostienen algunos entrevistados que dicha infracción es de tipo instantánea, es decir de comisión inmediata; por lo que descartan completamente la idea de que se trate de infracciones de tipo continuada. No obstante, algunos entrevistados (dentro de los cuales se encuentran los provenientes de Sunafil como también abogados independientes) señalan que el Tribunal de Fiscalización Laboral ha establecido supuestos que deben ser considerados y evaluados al momento de determinar si se encuentran frente a infracciones continuadas, señalándose lo siguiente:

6.31 Por ello, en aplicación del criterio señalado en el fundamento 6.15 de la presente Resolución, existirá una infracción continuada en aquellos supuestos en los cuales las autoridades del Sistema Inspectivo de Trabajo identifiquen la ocurrencia de (i) más de una conducta (acciones u omisiones) que constituiría cada una de ellas, por separado, una infracción; (ii) que infrinjan el mismo precepto o preceptos de similar naturaleza (homogeneidad de la norma violada o del bien jurídico lesionado); (iii) dentro de un proceso unitario (en contra de uno o más trabajadores por parte de un mismo empleador y repetición de una misma acción típica guiada por un mismo propósito); (iv) actuando el administrado con voluntad duradera (de forma perdurable y constante); y, (v) con una conexión espacio-temporal. (Resolución de Sala Plena N° 010-2022-SUNAFIL/TFL del Tribunal de Fiscalización Laboral, 19 de noviembre de 2022).

Al respecto, si bien existen quienes reconocen que serían infracciones de tipo continuada, precisan algunos que el tratamiento en su aplicación debe ser la sanción por separado en virtud a la Directiva antes citada. Por otro lado, existe la postura que -al reconocer que serían infracciones de tipo continuada- sugiere incluso que la sanción debería ser conforme a dicha tipología, es decir sancionarse la última infracción incurrida, más aun considerando el principio de razonabilidad, toda vez que pese a que las negativas de facilitar información ocurrieron en dos momentos diferentes, no puede sostenerse que por las fechas distintas, se trate de hechos distintos, considerando que la información solicitada es la misma y que, muchas veces resulta ser requerida la segunda vez muy próxima al primer requerimiento; en ese sentido, se señala que la finalidad del sistema inspectivo no es sancionar pecuniariamente de manera reiterativa por no facilitar la información y documentación requerida, sino la verificación del cumplimiento de las obligaciones en materia socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo; por lo que, en aras de garantizar el respeto al principio de razonabilidad, corresponde una única sanción. Justamente, en función a la tipología de la infracción que implica la comisión de dos o más infracciones por negativa de facilitar información y documentación al personal inspectivo, algunos entrevistados consideran irrelevante determinar o normar un límite para la notificación de requerimientos de información que no están surtiendo los efectos deseados, ya que el personal inspectivo de Sunafil podría tener herramientas ilimitadas circunscritas en un tiempo determinado (plazo de las actuaciones inspectivas) para cumplir con la finalidad de la inspección del trabajo sin que ello signifique infinitas infracciones muy graves a la labor inspectiva, puesto que sólo se sancionaría por la última infracción a la labor inspectiva incurrida, en virtud al tratamiento que se le otorga jurídicamente a las infracciones de tipo continuada.

4. Discusión

La autora señala que Reinach no se preocupó por buscar una justificación a la normatividad, sino más bien aquello que garantiza su eficacia y el juzgamiento de la conducta social a partir de la objetividad (Albert, 2016). Es en dicho contexto, en que Albert citando a Reinach, quien cita a su vez a Kelsen, señala que existen dos elementos en el derecho, por un lado, el acto perceptible que surge en un espacio y tiempo específicos que es regulado por la norma jurídica y, por otro lado, la significación jurídica, es decir lo que dicho acto implica para el derecho. Bajo ese contexto, es claro que el derecho no nació antes que determinadas y particulares realidades, sino que, en efecto, un hecho social ocurre previo a un hecho jurídico, este último luego de que sea la norma quien lo identifique y lo regule, impregnándole un determinado significado jurídico. Es así que, para comprender el significado jurídico que se le ha otorgado a la infracción a la labor inspectiva específicamente respecto a la negativa de facilitar la información y documentación al personal inspectivo de Sunafil, se debe partir desde un análisis global de los tipos infractores contenidos en el artículo 46 del capítulo VIII. En esa línea, se aprecia que el artículo 46 inicia con un tipo infractor de símil redacción, esto es: “46.1 La negativa injustificada o el impedimento de entrada o permanencia en un centro de trabajo (...)”, luego “46.2 La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de acreditar su identidad o la identidad de las personas que se encuentran en los centros (...)” y el “46.3 La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”; luego, por ejemplo se puede citar “46.12 La coacción, amenaza o violencia ejercida sobre los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares” y el “46.13 Obstaculizar, por acción u omisión, la investigación de un accidente de trabajo mortal a cargo del inspector del trabajo”. Es evidente que, los tres primeros tipos infractores establecen el término “negativa” en la composición del tipo infractor.

En efecto, de la revisión de la documentación oficial de Sunafil, así como de las normas que regulan el procedimiento inspectivo y sancionador, se advierte que no existe como tal un documento que defina o ejemplifique el término de la negativa. Sin embargo, el numeral 7.13.2.2 de la Directiva N.º 001-2020-SUNAFIL/INII establece (respecto del tipo infractor contemplado en el numeral 46.1 del artículo 46 del RLGIT), “sobre la negativa injustificada, esta debe entenderse como la oposición al ingreso del Inspector comisionado sin expresión del motivo del rechazo, o expresando razones inconsistentes que no guarden relación con las exigencias dispuestas por la normativa vigente”. En este supuesto particular, se verifica una conducta intencional de oposición o de rechazo al ingreso del inspector actuante en el centro de trabajo. Aunado a ello, de la lectura del numeral 46.2 del artículo 46 del RLGIT, también se evidencia una conducta consciente del sujeto inspeccionado de oponerse a acreditar su identidad o la de terceros. En ese sentido, se equipara, para el caso estudiado, el no proporcionar información y documentación requerida con, por ejemplo, la obstaculización, o incluso, con la coacción, amenaza o violencia ejercida contra los inspectores actuantes. Luego, podría intuirse -desde la literalidad- que la negativa implica necesariamente una consciencia de rechazo u obstaculización, lo que evidentemente se aleja de la responsabilidad objetiva de la infracción como señalan algunos entrevistados. Sin embargo, no se puede realizar únicamente un análisis desde la literalidad del tipo infractor, sino que se debe partir desde el estudio de la tesis de la responsabilidad. Siendo así, el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador (TUO LPAG) establece en el numeral 10 del artículo 248 que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. En consecuencia, se aprecia que la regla general versa sobre la responsabilidad subjetiva en la administración, lo que incluye a la Sunafil.

Adicional a ello, la exposición de motivos del Decreto Legislativo N.º 1272 que modifica la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N.º 29060, Ley del Silencio Administrativo, establece que se ha puesto nuevamente en evidencia la necesidad de que el principio de culpabilidad cobre un protagonismo especial en el procedimiento administrativo, puesto que este comprende que la responsabilidad administrativa es eminentemente subjetiva y que, sólo excepcionalmente, cuando así se disponga de manera expresa (y no implícitamente), la responsabilidad será objetiva. Bajo ese contexto, Morón (2021) señala que mediante este principio se garantiza que el administrado sea sancionado en virtud a un accionar doloso o negligente y no únicamente por la conducta o efecto dañoso. En esa misma línea, Gallardo (2008) establece que la responsabilidad subjetiva implica necesariamente un juicio complejo, donde se contiene a la voluntad y consciencia real o potencial de antijuricidad. Lo cierto es que, frente a la infracción materia de estudio, algunos entrevistados postulan que la infracción implica una responsabilidad subjetiva no sólo por la literalidad del término “negativa” que manifiesta intención o malicia, sino porque además, ni la LGIT ni su reglamento han establecido expresamente que la responsabilidad sea objetiva, tal como el TUO LPAG determina en el artículo 248 inciso 10. Adicionalmente, Morón (2021) cuando explora en la responsabilidad subjetiva, manifiesta no sólo la intención, es decir el haber “querido o deseado” cometer la infracción imputable, sino que también dicha infracción se haya configurado a partir de un comportamiento imprudente que, en sus propias palabras, “implica la inobservancia de un deber legal exigible al sujeto” (Morón, 2021, pp.472).

Dicho de otra forma, la infracción no necesariamente implicará un actuar doloso, malicioso, es decir de “mala fe” como lo sostienen algunos entrevistados, sino que será un actuar derivado de un incumplimiento a una obligación legal preestablecida normativamente; siendo así no necesariamente deberá existir una intención de vulnerar la norma jurídica, sino una desatención a esta; por lo que, cabe traer a colación aquellos casos en donde la notificación de los requerimientos de información se efectuaron mediante casilla electrónica, conforme al Decreto Supremo N.º 003-2020-TR vigente a la fecha y que, pese que dicho decreto supremo estableció la obligatoriedad de la notificación por casilla electrónica, y su revisión frecuente en los administrados, estos -incumpliendo un deber legal- no revisaron la casilla y, como consecuencia, incurrieron en la conducta típica del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Bajo esa premisa, conviene igualmente citar al Tribunal de Fiscalización Laboral, el que -citando a Morón Urbina- señala que “las personas jurídicas responderán por su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización. Aquí, la falta de cuidado se evidencia por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa, las que hubiesen evitado la producción de infracciones” (Resolución N.º 698-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, 25 de julio de 2022). A diferencia de la responsabilidad subjetiva, la responsabilidad objetiva es aquella que no implica ni necesita una evaluación de factores internos del sujeto infractor; sino únicamente la transgresión de la norma jurídica sujeta a sanción (Morón, 2021).

Frente a ambas teorías de la responsabilidad en relación al tipo infractor del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, la investigadora puede concluir que no se está frente a una responsabilidad objetiva, toda vez que la Ley General de Inspección del Trabajo no ha regulado dicha responsabilidad para las infracciones a la labor inspectiva y, si bien lo que importa al sistema inspectivo del trabajo es el cumplimiento de su finalidad (la verificación del cumplimiento de normas socio laborales y de seguridad y salud en el trabajo), es decir que, importa poco si el sujeto inspeccionado tuvo la intención o no de obstruir la labor inspectiva, lo cierto es que al no estar regulada la responsabilidad objetiva, por defecto se entiende que se está frente a la responsabilidad subjetiva que, aun cuando no en todos los casos se evidencia el dolo en la conducta infractora, es evidente y, por ende, distinguible

una conducta de desatención a la norma jurídica, es decir una conducta imprudente, elemento de este tipo de responsabilidad. Ahora bien, siendo así, también es cierto que la conducta tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, tendría a su vez inmersa la responsabilidad subjetiva, por los mismos motivos señalados líneas arriba. En consecuencia, conviene cuestionarse ¿dónde se advierte la diferencia de ambos tipos infractores?. La autora coincide con la minoría de entrevistados al señalar que, la diferencia radica en la singularidad del tipo infractor del numeral 45.2 del RLGIT, puesto que en la parte in fine de este, se establece: “siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves”, lo que quiere decir que, si bien este tipo infractor resulta ser genérico y que, posiblemente, contiene a la negativa de facilitar información y documentación al personal inspectivo de Sunafil, la norma separa esta infracción otorgándole mayor relevancia a dicho comportamiento obstructivo, reservando –estratégicamente abierto- el tipo infractor del artículo 45.2 para comportamientos diversos en los que pueda incurrir el sujeto inspeccionado no contemplados en las infracciones muy graves, dejando -a la luz de la experiencia- inutilizable el tipo infractor referido al supuesto de aquellas acciones u omisiones que impidan las actuaciones inspectivas, siendo útil únicamente en el supuesto de perturbación y retraso de la función inspectiva.

Por otro lado, sobre la naturaleza subsanable o insubsanable de la presente infracción, cabe precisar que dicha naturaleza encuentra especial importancia en virtud a que de esta dependerá el destino del infractor, esto es que pueda reconducir su conducta, retrotraer el incumplimiento y, por ende, la afectación, y cumplir con sus obligaciones en materia socio laboral o de seguridad y salud en el trabajo, evitando una multa administrativa o, en su defecto, siendo sujeto de una reducción importante en la multa, conforme el artículo 40 de la LGIT lo establece (Ulloa, 2021). El doctor Ulloa critica con gran sustento que en la evolución de la noción sobre las infracciones subsanables se advierte que la regla general consiste en que todas las infracciones son subsanables y, excepcionalmente, existirán infracciones insubsanables, lo cual ha quedado evidenciado en el RLGIT (numeral 48.1-D del artículo 48) cuando se detalla expresamente que las infracciones tipificadas en los numerales 25.7 y 25.18 del artículo 25 tienen el carácter de insubsanables (2021, pp. 534). Bajo esa premisa, pareciera -de una interpretación ligera- que, en virtud a que no se ha detallado otros comportamientos insubsanables, todos los demás serán subsanables. Sin embargo, con la dación de las Directivas que regulan la función inspectiva, y las Directivas que regulan la fiscalización en materia de seguridad y salud en el trabajo, se ha otorgado mayor facultad a los inspectores del trabajo para que, desde su análisis, determine los incumplimientos insubsanables, motivándolos y poniéndolos en conocimiento de los administrados, puesto que, como bien lo determina el doctor Ulloa “pensar que resulta subsanable solamente aquello que puede ser revertido es algo que no está siendo debidamente interpretado pues, siendo objetivos, todo lo pasado ya no puede ser modificado” (2021, pp. 535).

Para entender la implicancia de subsanar, el maestro Morón (2021) señala que se trata de remediar o reparar una situación que se afectó con la conducta infractora, es decir resarcir el daño ocasionado. En esa línea, puede apreciarse que no se trata únicamente del arrepentimiento del ilícito, sino de acciones posteriores a la infracción que permitan reparar el mal. Morón también critica que dicha subsanación, en realidad, es una conducta novísima que implica un cambio de mentalidad a la que muchas veces no se encuentra preparada la administración, toda vez que se prefiere la generación vasta de “expedientes sancionadores por ilícitos ya superados” (2021, pp. 534). Aunado a ello, es importante establecer que la finalidad del sistema inspectivo no es multar por ilícitos, sino su reversión, como ya muchas veces ha reiterado el Tribunal de Fiscalización Laboral. Igualmente, en el TUO LPAG se establece el principio de razonabilidad recogido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar, en el que se determina que cuando la autoridad administrativa evalúe la determinación de infracciones, las califiquen y, producto de ello, imponga una sanción, “debe adaptarse en los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar”. En consecuencia, el medio –según Morón (2021)- es la sanción y el fin es la reconducción de la conducta, es decir la conducta debida del administrado.

Los entrevistados cuando refieren la subsanabilidad, sobre todo quienes forman parte de la Sunafil, difícilmente reconocen dicha naturaleza, prefieren –tal vez inconscientemente- la apertura de expedientes sancionadores masivamente sobre infracciones a la labor inspectiva, cuando la finalidad de la inspección se cumplió (en algunos casos), sancionando igualmente, aludiendo que se dilató el procedimiento y que, por ende, dicho efecto es irreversible, alejándose de la finalidad de la inspección del trabajo, olvidándose de la misión de la Sunafil. Un claro ejemplo ocurre cuando el sujeto inspeccionado presenta la información requerida en una segunda oportunidad, toda vez que ante el primer requerimiento –ya sea queriéndolo o sin quererlo- no cumplió con su deber de colaboración. Sin embargo, en muchos de estos casos, con la documentación remitida, los inspectores del trabajo concluyen que no existen infracciones al ordenamiento socio laboral o de seguridad y salud en el trabajo. Ahora, con la reciente resolución del Tribunal de Fiscalización Laboral, se recuerda y se refuerza la facultad de los inspectores del trabajo para que, de considerarlo así, en algunos casos, previa evaluación, puedan dar por subsanada la infracción de no entregar la información y documentación requerida oportunamente con la presentación posterior de la información (Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL del Tribunal de Fiscalización Laboral, de 09 de mayo de 2023); por lo que, al menos en esto ya no existirá mayor discusión, pudiéndose concluir que las presentes infracciones son subsanables y que las infracciones a la labor inspectivas podrían ser objeto de subsanación dependiendo del caso en concreto y las circunstancias particulares del inspector.

Finalmente, sobre la tipología de la infracción, hay quienes postularon con certeza total que cuando se incurre en dos o más negativas de facilitar información al personal inspectivo se está frente a infracciones continuadas, definidas como aquellas en la que se encuentra más de una conducta que, por separado, implica la comisión de una infracción y que, sin embargo, para su tratamiento se sancionan como una sola infracción, siempre y cuando dichas infracciones se encuentren inmersas en un único proceso, existiendo homogeneidad con los bienes jurídicos vulnerados (Baca, 2011), lo cual coincide con Nieto, cuando refiere que “se producen, simultanea o sucesivamente, varias acciones distintas (...) pero a las que la ley cubre con un tipo único” (2005).

Baca, también señala que, pese a que se entiende su tratamiento sancionador como si se tratara de una única infracción (la última), esto no podría entenderse únicamente de ese modo, pues como puede apreciarse en un delito penal, si un sujeto viola a una menor varias veces, si bien no se le sanciona por cada violación (es decir, separadamente), tampoco es posible que se le sancione como si el hecho antijurídico hubiera sido sólo uno, en ese sentido, el autor analiza las infracciones continuadas de la mano de la reiterancia, como un agravante a una conducta infractora, toda vez que la sanción debiera ser mayor que de aquel que solo cometió dicha conducta reprochable una sola vez. Al respecto, la Ley General de Inspección del Trabajo en su artículo 40 contempla la reiteración de una conducta que implique el mismo tipo infractor y calificación sancionada anteriormente, incrementándose su sanción hasta en un 10%; asimismo, el artículo 50 del reglamento establece específicamente la forma en que se incrementará la sanción dependiendo de la calificación de la infracción, siendo que para las infracciones muy graves (como es el caso estudiado) se establece el incremento en un 100%. No obstante, de la lectura de ambos artículos es evidente que la norma se refiere a conductas que, luego de ser sancionadas, se vuelven a configurar, lo que distancia nuevamente de las infracciones continuadas, toda vez que estas no implican infracciones que ya se hubieren sancionado, incluso el TUO LPAG establece en el numeral 7 del artículo 248 que sólo es posible “determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, cuando haya transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción”, esto quiere decir que, existe una prohibición de imposición de sanciones de infracciones continuadas cuando no hayan transcurrido los treinta días hábiles después de la última sanción.

En esa misma línea, es evidente que la LGIT y su reglamento no han determinado los incrementos de multa cuando subsista el agravante de la reiterancia que, en el presente caso, sería posible de señalarse las negativas (dos o más) del sujeto inspeccionado de entregar la información y documentación requerida como infracciones continuadas, toda vez que se está hablando de un mismo procedimiento sancionador y no de infracciones sancionadas con anterioridad, a efectos de evitar que se equipare la conducta de quien sólo se niega una vez a entregar información de aquel que se niega en varios momentos de la inspección del trabajo. Sin embargo, es importante –para ello– determinar si se está frente a infracciones continuadas, de ahí que conviene señalar el precedente vinculante contenido en la resolución del Tribunal de Fiscalización Laboral que establece lo siguiente:

6.31 Por ello, en aplicación del criterio señalado en el fundamento 6.15 de la presente Resolución, existirá una infracción continuada en aquellos supuestos en los cuales las autoridades del Sistema Inspectivo de Trabajo identifiquen la ocurrencia de (i) más de una conducta (acciones u omisiones) que constituiría cada una de ellas, por separado, una infracción; (ii) que infrinjan el mismo precepto o preceptos de similar naturaleza (homogeneidad de la norma violada o del bien jurídico lesionado); (iii) dentro de un proceso unitario (en contra de uno o más trabajadores por parte de un mismo empleador y repetición de una misma acción típica guiada por un mismo propósito); (iv) actuando el administrado con voluntad duradera (de forma perdurable y constante); y, (v) con una conexión espacio-temporal. (Resolución de Sala Plena N° 010-2022-SUNAFIL/TFL del Tribunal de Fiscalización Laboral, 19 de noviembre de 2022). Al respecto, se aprecia que, respecto del primer supuesto establecido por el Tribunal, las negativas de facilitar información serían dos o más omisiones donde cada una de ellas configura una infracción independiente; de igual manera, ambas infringen el mismo bien jurídico (la colaboración de la inspección del trabajo), dentro de un proceso unitario (el procedimiento inspectivo donde convergen dicha pluralidad de conductas); aunado a ello, toda vez que la conducta es sostenida en el tiempo, se evidencia la durabilidad de la voluntad (ya sea querida o esperada como un deber legal), y donde media una conexión de espacio y tiempo, comprendiéndose ello que se trata de una pluralidad de conductas que convergen de manera consecutiva en un solo procedimiento inspectivo. Bajo el análisis de todas las premisas citadas por el Tribunal de Fiscalización Laboral y a la luz de la doctrina, es posible concluir que la naturaleza de las infracciones por dos o más negativas de facilitar información a los inspectores del trabajo sería continuada, siendo así corresponde el tratamiento que la norma a dispuesto para ello.

5. Conclusiones

La percepción de la ontología jurídica de la infracción estudiada es diversa entre los entrevistados, en virtud a que se hallaron dos posturas, por un lado, se percibe eminentemente intencional, es decir que implica la mala fe del sujeto inspeccionado de obstruir las actuaciones inspectivas y, desde otra perspectiva, implica un actuar contrario a la voluntad esperada o deseada de la norma jurídica, es decir que no lleva consigo una intención necesaria y que, menos aún, cabría realizar un análisis desde la subjetividad de la infracción. Lo cierto es que, a la luz de la

problemática estudiada, a la fecha existen posturas contradictorias que no permiten una claridad en el tratamiento sancionador de dicha infracción. Se puede concluir que, respecto al marco jurídico de la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT por “la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”, esta consiste en la omisión del sujeto inspeccionado de proporcionar la información y documentación requerida (con intención o imprudencia) que trae como consecuencia la frustración de la inspección del trabajo, implicando la voluntad o intención de obstruir las actuaciones del inspector, como también la falta de un deber legal que impone al sujeto inspeccionado un actuar deseado o esperado por la administración (la colaboración). La naturaleza de las infracciones a la labor inspectiva tienen en su contenido la posibilidad de ser subsanables en la medida de la forma de su comisión, las circunstancias de los casos concretos y las particularidades del inspector actuante respecto de la programación de sus fiscalizaciones; por lo que los órganos de la administración debieran desaprender el discurso de la insubsanabilidad para las infracciones a la labor inspectiva y permitirse -en aras de no agotar recursos indiscriminadamente y de manera innecesaria- dar por concluidos los procedimientos sancionadores donde los ilícitos ya fueron superados en el procedimiento inspectivo y que, en virtud de ello, se logró la finalidad de la inspección. Cuando se incurre en dos o más negativas de facilitar información al personal inspectivo de Sunafil, debe considerarse que se está frente a infracciones continuadas y, por ende, su tratamiento legal debe ser el de sancionar sólo la última infracción incurrida. Sumado a ello, debe contemplarse la posibilidad de agregar un agravante en la sanción por reiterancia de la conducta infractora, a fin de evitar que se equipare la conducta de un sujeto inspeccionado que sólo incurre una vez en la negativa de aquel que incurre en dos o más oportunidades.

6. Referencias bibliográficas

- Albert, M. (2016). ¿Qué es el Derecho? La ontología jurídica de Adolf Reinach. Cuadernos y Debates, 72, 331-335.
- Baca Oneto, V. S. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Derecho & Sociedad(37), 12.
- Farji-Brener, A. (2019). Una propuesta de marco conceptual para el desarrollo de proyectos de investigación en entomología y ciencias afines. [A proposal of a conceptual framework for the development of entomology research projects and related sciences]. Revista Colombiana De Entomología, 45(1), 1-6.
- Gallardo Castillo, M. (2008). Los principios de la potestad sancionadora. Madrid: Editorial Iustel.
- Morón Urbina, J. (2021). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General (16 ed., Vol. II). Lima, Perú.
- Nieto, A., Derecho administrativo sancionador, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2005, p. 545
- Tribunal de Fiscalización Laboral. (08 de agosto de 2021). Precedente de observancia obligatoria Resolución de Sala Plena N° 001-2022-SUNAFIL/TFL.
- Tribunal de Fiscalización Laboral. (09 de mayo de 2023). Precedente de observancia obligatoria Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- Ulloa Millares, D. (2021). Lo subsanable en la inspección del trabajo. Laborem. Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social(24), 22.