

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social

INCORPORACIÓN IDÓNEA DE LA RESPONSABILIDAD  
ADMINISTRATIVA DE LOS REPRESENTANTES DE LAS  
PERSONAS JURÍDICAS ANTE LAS INFRACCIONES DE LA  
LABOR INSPECTIVA COMETIDAS CONTRA LA LEY GENERAL  
DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO-LEY N° 28806

Trabajo académico para optar el título de Segunda  
Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad  
Social

**Autor:**

*Hernan Fabricio Umeres Riquelme*

**Asesor:**

*Luis Erwin Mendoza Legoas*

Lima, 2022

## Informe de Similitud

Yo, Mendoza Legoas Luis Erwin, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo Académico titulado "Incorporación Idónea de la Responsabilidad Administrativa de los Representantes de las Personas Jurídicas ante las Infracciones de la Labor Inspectiva Cometidas Contra La Ley General de Inspección del Trabajo-Ley N° 28806", del/de la autor(a) Umeres Riquelme Hernan Fabricio, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 17%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y Trabajo Académico, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 03 de abril del 2023.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Mendoza Legoas Luis Erwin	
DNI:42436623	Firma 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-6247-8400">https://orcid.org/0000-0002-6247-8400</a>	

## RESUMEN

Dado que existe una alta tasa de actas de infracción contra la labor inspectiva, es pertinente determinar cuál sería un tratamiento legal idóneo para la incorporación de la responsabilidad administrativa de los representantes de las personas jurídicas ante las infracciones contra la labor inspectiva cometidas contra la Ley General de Inspección del Trabajo-Ley N° 28806. En ese sentido, el objetivo del presente artículo se centra en desarrollar primeramente de forma dogmática elementos necesarios para una modificación legislativa y construcción jurídica de responsabilidad de representantes de personas jurídicas, por ello, se deberá revisar tópicos tales como argumentación legislativa, el poder de policía en la actualidad y el trabajo como base del bienestar social, entre otros. Del mismo modo, se analizará partes de la teoría punitiva administrativa como el principio de culpabilidad y su significado. Así, con todo este estudio doctrinario se podrá proponer nuevos tipos infractores sancionadores en materia administrativa laboral, con lo cual se concluye que, en efecto, es válido introducir nuevas infracciones administrativas laborales con fin de materializar intereses tales como el bien común en el campo laboral. También se verificará que no es adecuado construir tipos infractores para gerentes y administradores sin considerar en ellos el elemento de la culpabilidad subjetiva, desligando además su responsabilidad autónoma de la propia persona jurídica.

**Palabras clave:** Inspección, trabajo, representantes, sanciones, culpabilidad

## **ABSTRACT**

Given that there is a high rate of acts of infraction against the inspection work, it is pertinent to determine what would be an ideal legal treatment for the incorporation of the administrative responsibility of the representatives of the legal persons before the infractions against the inspection work committed against the General Law of Labor Inspection-Law No. 28806. In this sense, the objective of this article focuses on first dogmatically developing the necessary elements for a legislative modification and legal construction of the responsibility of representatives of legal persons, therefore, it should be reviewed topics such as legislative argumentation, police power today and work as the basis of social welfare, among others. In the same way, parts of the administrative punitive theory will be analyzed, such as the principle of guilt and its meaning. Thus, with all this doctrinal study, it will be possible to propose new types of penalizing offenders in labor administrative matters, which concludes that, in effect, it is valid to introduce new labor administrative offenses in order to materialize interests such as the common good in the labor field. . It will also be verified that it is not appropriate to build offending types for managers and administrators without considering the element of subjective guilt in them, also separating their autonomous responsibility from the legal person itself.

**Keywords:** Inspection, work, representatives, sanctions, guilt

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>0</b>
<b>SECCIÓN 1: JUSTIFICACIÓN TEÓRICA DE UNA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA Y SU COHERENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.....</b>	<b>3</b>
1.1 Regular legislativamente más conductas como antijurídicas con el fin de fortalecer el derecho al trabajo.....	4
1.2 El Poder de Policía en la actualidad y el trabajo como base del bienestar social...8	
<b>SECCIÓN 2: APUNTES CONCEPTUALES SOBRE EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA .....</b>	<b>14</b>
2.1 La culpa como un elemento del tipo infractor.....	14
2.2 La culpa en las personas jurídicas y su posible autonomía en el caso de sus representantes infractores.....	19
<b>SECCIÓN 3: INCORPORACIÓN IDÓNEA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA LABORAL DE LOS REPRESENTANTES .....</b>	<b>23</b>
3.1. Propuesta de incorporación de la culpa en la responsabilidad de gerentes y administradores .....	24
3.2. Propuestas de sanciones que corresponderían .....	25
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>31</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>33</b>

## INTRODUCCIÓN

Es preciso aclarar que a nivel normativo no existe en el Perú la responsabilidad administrativa de los representantes en el ámbito del derecho administrativo laboral sancionador.

No obstante lo anterior, a nivel normativo en otras ramas del derecho peruano sí se ha encontrado instituciones semejantes como las siguientes: en el ámbito tributario se encuentra dentro del TUO del Código Tributario regulado mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF, en los artículos 16 y 16-A, la responsabilidad solidaria de los representantes legales, administradores de hecho y otros, cuando media dolo, negligencia grave o abuso de facultades, salvo prueba en contrario. Asimismo, también se encontró una institución jurídica semejante en el Código de Protección y Defensa del Consumidor regulado mediante la Ley N° 29571, el cual dispone en su artículo 111°, la responsabilidad administrativa solidaria de las personas que ejerzan la dirección, administración o representación del proveedor en cuanto participen con dolo o culpa inexcusable en el planeamiento, realización o ejecución de la infracción administrativa.

De otro lado, desde un punto de vista más genérico la Ley General de Sociedades, regulada mediante la Ley N° 26887 en su artículo 177° precisa que los directores responden, ilimitada y solidariamente, ante la sociedad, los accionistas y los terceros por los daños y perjuicios que causen por los acuerdos o actos contrarios a la ley, al estatuto o por los realizados con dolo, abuso de facultades o negligencia grave.

En cuanto a la responsabilidad administrativa de los representantes de una persona jurídica no se ha tratado directamente mucho sobre el tema, no obstante, se pueden encontrar opiniones en el derecho tributario preguntándose de si la responsabilidad solidaria en materia tributaria de los representantes de las personas jurídicas constituye o no una sanción per se (Chiri y Chau, 2006).

Sin perjuicio de lo indicado líneas precedentes y relacionado al tema, sí hay estudios de la responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito penal, por lo

que desde sus inicios existía un tratamiento distinto regido por el aforismo “societas delinquere non potest” que significa básicamente que la persona jurídica no tenía capacidad para cometer un delito, sino, quien lo hacía era realmente una persona física, en este caso el representante.

De otro lado, en materia civil la persona jurídica responde directamente de los ilícitos realizados por las personas físicas que han actuado en su nombre y por su cuenta, esto sobre la base de una relación orgánica (Espinoza, 2000, p. 21).

Del mismo modo, en el ámbito de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, en el Perú, hasta hace poco no había necesidad de analizar a detalle esta figura, puesto que no estaba regulado de manera expresa el principio de culpabilidad, entendido este como un reproche al administrado ya sea que por dolo o culpa haya cometido un ilícito administrativo, no obstante, en el año 2016 se introdujo, dentro de otras modificaciones, el principio de culpabilidad, por lo que ha ingresado en debate esta temática.

Asimismo, en la doctrina desde un punto de vista de responsabilizar a la persona jurídica desde una manera objetiva se justificaba esta ya sea en mérito a la culpa in eligendo o culpa in vigilando (Cuerda, 2010, p. 211).

No obstante lo anterior, en el ámbito administrativo sancionador en derecho comparado, precisamente, en España ya existía cierta controversia en cuanto a cuál debería ser una justificación razonable de culpar a la persona jurídica entendiendo que a esta no se le podía aplicar el mismo reproche que a una persona física por lo que se intentó una responsabilidad subjetiva basándose en el defecto de la organización, esto con el fin de poder desvincular la culpa de la persona jurídica de la culpa de la persona física que la conducía (Gómez, 2017, p. 58).

Cabe agregar, finalmente, que a efectos de responsabilizar a un representante de una persona jurídica podría tomarse como una responsabilidad conjunta o una autónoma, dependiendo de desligar básicamente si existen dos supuestos de hecho sancionados o solamente uno compartido con la persona jurídica.

En este escenario de las corrientes doctrinarias, considero pertinente utilizar para el presente trabajo un enfoque de responsabilidad autónoma y subjetiva, la cual se justificará y explicará posteriormente.

De la misma manera, para ser congruente con lo anterior, se optará por tener una visión de responsabilidad subjetiva de la persona jurídica, adoptando además la teoría del defecto de la organización, esto además en consonancia al principio de culpabilidad estipulado en el TUO de la Ley 27444.

Finalmente, se darán pautas de qué conductas de los representantes legales deberían sancionarse, así como de qué manera debería regularse estas sanciones.



## SECCIÓN I

### JUSTIFICACIÓN TEÓRICA DE UNA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA Y SU COHERENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

#### SECCIÓN 1: JUSTIFICACIÓN TEÓRICA DE UNA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA Y SU COHERENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Para efectos de poder realizar una modificación en la legislación se puede partir de una consideración puramente política o alguna con matices de justificación o argumentación, en ese sentido, nos acogemos a la segunda postura, dado que consideramos que esta nos acercaría más a un “Estado Constitucional entendido, como aquel estadio en el que los derechos subjetivos de los ciudadanos recobran su papel central en la sociedad, instituyéndose como un orden fundamental dentro del sistema jurídico”. (Bechara, 2011, 63)

En ese sentido, resulta útil el concepto de razón práctica ya relacionado con la legislación, al respecto esta sería básicamente cuando “nos referimos a los criterios mediante los que cabe, si es que cabe, la justificación intersubjetivamente aceptable de opciones relativas a acciones o cursos de acción. Hablamos, es obvio, de las reglas de razón que, si es que caben tales, pueden y deben regir los juicios o valoraciones que nos llevan a elegir entre alternativas comportamentales diferentes (por ejemplo, entre dar a la ley uno u otro contenido, cuando se es legislador).” (García, 2000, 300).

Al respecto de lo anterior, para su mejor comprensión se tendría como un caso hipotético el momento en el cual el legislador vaya a regular sobre las drogas. En este aspecto, no sería racional, es decir, no sería aceptable para la sociedad peruana el despenalizar el favorecimiento del consumo ilegal de la cocaína cuando ya se sabe que esta es altamente adictiva y dañina para la Salud, no obstante, si bien para esta sociedad podría ser tolerable su autoconsumo en aras de una libertad de autodeterminación, en sentido contrario, lo que sí resultaría inadmisibles sería que se brinde apoyo a esta actividad.

Propongo como se advierte en primer plano que exista una justificación legislativa a efectos de que posteriormente no quepa en lo más mínimo

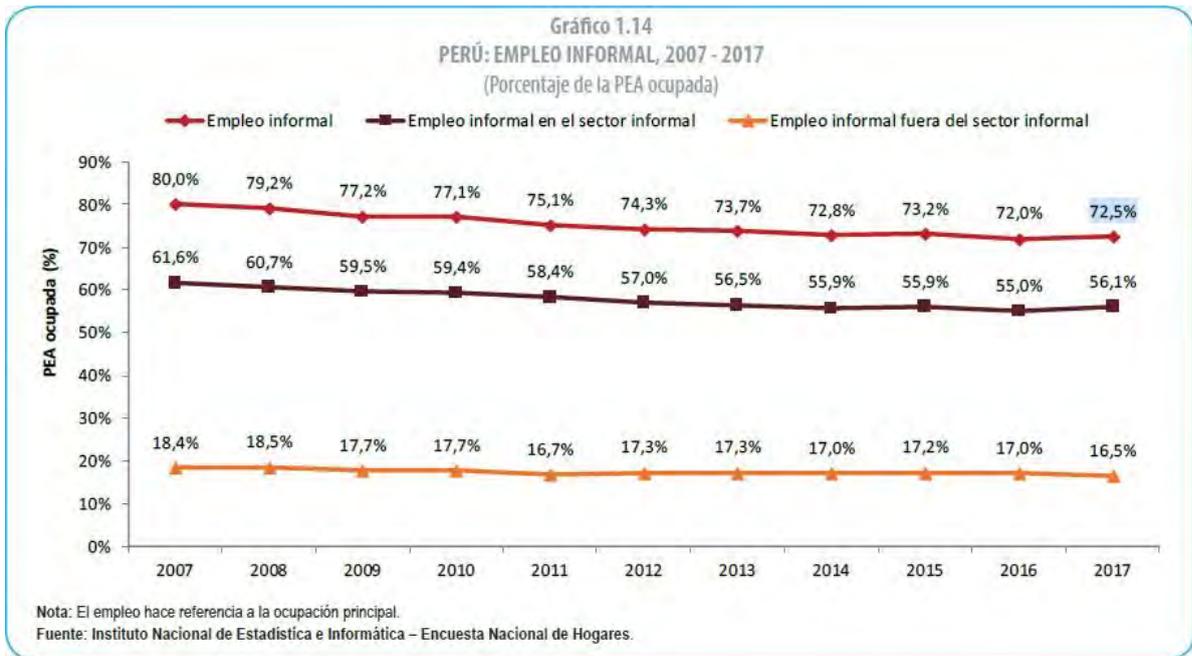
cuestionamientos por parte de los órganos jurisdiccionales proyectando, asimismo, para el futuro una seguridad jurídica tanto para los administrados como para el estado en la aplicación de la normativa a proponer.

Cabe hacer la precisión que con esto no nos negamos a que los magistrados no utilicen en su práctica diaria el control difuso contemplado en el artículo 138° de la Constitución que refiere “(...) En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”. Lo que sí se desea es que la propuesta normativa que se diera tenga solidez argumentativa y legitimidad para evitar que en este caso en específico se considere como vulneradora de algún principio o derecho constitucional.

#### **1.1. REGULAR LEGISLATIVAMENTE MÁS CONDUCTAS COMO ANTIJURÍDICAS CON EL FIN DE FORTALECER EL DERECHO AL TRABAJO**

La ley conforme se indicó puede ser utilizada para los fines prácticos que se tengan y que en el caso del presente trabajo serviría para fortalecer el cumplimiento de los derechos laborales, teniendo como medio o instrumento de su cumplimiento a las fiscalizaciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

Esta opción legislativa a nuestro parecer resulta necesaria dada la gran informalidad en que se encuentra sometida el país, la cual es aproximadamente el 70% de la población según el Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, lo cual resulta intolerable en un estado de derecho, dicho dato de referencia se observa a continuación:



En ese sentido, nuestro país necesita con urgencia una intervención directa por parte del estado, claro siempre está, respetando derechos fundamentales de los administrados, haciendo además la precisión que regular más conductas como antijurídicas no es la única opción para materializar el respeto del derecho al trabajo, sino que además podrían buscarse medidas alternas como incentivos mediante subsidios u otras medidas estatales, sin embargo, se hace la aclaración que estas no serán materia de análisis en el presente trabajo.

Frente a la incorporación de una responsabilidad administrativa laboral de los representantes de las personas jurídicas podrían existir opiniones críticas que podrían fundamentar que se están afectando derechos tales como la libertad de empresa al imponerle más cargas a la empresas de las que ya tendría lo cual desde nuestro punto de vista no es correcto, dado que las empresas ya de por sí están obligadas por la constitución a cumplir con la ley, esto a razón que nuestro artículo 38° de la Constitución refiere que todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación.

De la misma manera, tampoco se afectaría de manera grave el derecho a la libertad de trabajo de los representantes legales de las personas jurídicas puesto

que el inciso 15 del artículo 2° de nuestra Constitución otorga el derecho a las personas de trabajar libremente, sin embargo, hace la salvedad que esta se realiza con sujeción a la ley. En ese sentido, se desprende que en efecto la ley puede imponer limitaciones a las actividades laborales de las personas e inclusive podría sancionar determinados comportamientos que fuesen en contra de la ley.

Tanto es así de lo que proponemos que no sería la primera vez que se incorpora responsabilidad administrativa a los representantes de personas jurídicas sino, estas ya existen en materia tributaria y protección al consumidor.

Del mismo modo, el numeral 2 del Art. II del TUO de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General, dispone que: “Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley.”, por lo que algún tipo de interpretación podría llevar a pensar que no se podría calificar nuevas conductas como antijurídicas, no obstante, esta interpretación no es adecuada ya que lo que en sí implica este numeral es simplemente que algunos artículos de la LPAG contienen disposiciones mínimas para la actuación del administrado dentro de un procedimiento (Fundamento 15 de la Consulta Jurídica N° 004-2017-JUS/DGDOJ).

Al contrario, un ejemplo por el cual se vulneraría este artículo sería que mediante una ley especial no se permitiese la interposición de un recurso de reconsideración, no obstante que la LPAG lo tiene señalado propiamente como un recurso administrativo en su artículo 218°.

También se debe evidenciar que en la actualidad no existe responsabilidad administrativa laboral de los representantes legales ni administradores de cualquier tipo de las personas jurídicas ante ninguna infracción contra Ley General de Inspección del Trabajo, sin embargo, tal como indica Carbonell comentando la responsabilidad de los administradores en materia de Protección al Consumidor (2021) “En la economía moderna los administradores de sociedades –y de otro tipo de organizaciones- son los principales agentes económicos; la racionalidad del sistema se encuentra hoy concentrada en lo que

se ha denominado la tecno estructura. Estos nuevos agentes que son los administradores intervienen en el mercado con un altísimo poder de decisión y con un extenso ámbito de influencia. Sus decisiones, en efecto, afectan no solo sus propios intereses, sino a las sociedades donde se desempeñan, a los trabajadores, y en general –mediata o inmediatamente- a todo el conglomerado social. Esta circunstancia, aunada a las gigantescas crisis empresariales de los últimos años, justifica que el ordenamiento jurídico establezca para ellos reglas especiales y estrictas de responsabilidad.” (p. 403)

Así las cosas, se considera para el presente trabajo que la sanción administrativa “entendida como un mal infligido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por haber incurrido en una conducta constitutiva de infracción previamente calificada así por la norma” (Morón, p. 394), servirá para conseguir un mayor grado de cumplimiento en la normativa sociolaboral en sus diversas áreas al tipificar determinadas conductas de los representantes y determinados administradores de las personas jurídicas.

Cuestión aparte y trascendental como parte de justificación del presente trabajo es el alto grado de multas impuestas por obstrucción a la labor inspectiva que incluso excede a las multas impuestas por las materias propiamente dichas de derechos laborales y de seguridad y salud en el trabajo, tal como se detalle en el siguiente reporte extraído del Sistema Informático de Inspección del Trabajo respecto a la emisión de actas del año 2021.



### Actas de Infracción

(Por Materias Inspeccionadas)

(Del 01/01/2021 al 31/12/2021)

Ambito : - AMBITO NACIONAL -

Actividad Económica	Infracción de Normas SocioLaborales	Infracción a la Labor Inspectiva	Total
1 Trabajo	13419	18743	32162
2 Seguridad y Salud en el trabajo	8217	12954	21171
3 Varios	7588	11885	19473
4 Trabajo infantil	1199	1773	2972
5 Empleo	1182	1520	2702
	<b>31605</b>	<b>46875</b>	<b>78480</b>

## 1.2. EL PODER DE POLICÍA EN LA ACTUALIDAD Y EL TRABAJO COMO BASE DEL BIENESTAR SOCIAL

Antiguamente el término poder de policía era distinto a uno utilizado en la actualidad, al respecto Gordillo (2014) indica que “En ese momento “policía” designa el total de la actividad administrativa interna —con exclusión de las finanzas—y consiste en la facultad estatal de reglar todo lo que se encuentra en los límites del Estado, sin excepción alguna; es el poder jurídicamente ilimitado de coaccionar y dictar órdenes para realizar lo que se crea conveniente.” (p. 209)

Ahora bien, una concepción un poco más moderna de poder de policía que puede tenerse es la dada por Emilio Bussi (1954) citado por Serra (1977) que refiere “El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública” (p. 388)

No obstante lo anterior, en la actualidad se propugna por una teoría del estado ordenador, en ese sentido, “El término ‘policía’ tiene una connotación absentista: se asocia a una actitud de mera expectación de conductas contrarias al orden público. El Estado social no es un mero expectante, él tiene un programa constitucional para cumplir de transformación social. Por esto, el Poder Legislativo del Estado social no puede tener solamente la función policial, sino también una función ordenadora. La ordenación es la disciplina constitucional y legislativa de la actividad privada. La Constitución y la legislación pueden disciplinar la actividad privada de modo que su ejercicio no dependa de la intervención administrativa. Pueden, por otro lado, exigir la intermediación de la Administración Pública, constituyendo el campo de la llamada Administración ordenadora.” (Marcondes y Santano, 2016, p. 96)

Por otra parte, también existe una “Teoría del Estado regulador, regulación y poder de policía son términos equivalentes, la diferencia es muy sutil. El Estado de Policía era indiferente al bienestar social; la actuación del Estado se reduce

a mantener el orden. El Estado de Bienestar tiene, por su razón de ser, el bienestar social.” (Marcondes y Santano, 2016, p. 90)

Conforme se observa, debido al interés del bienestar social, no se trata de que el estado tenga un derecho de involucrarse en las relaciones de los particulares en determinadas circunstancias, sino más bien se podría inferir que está obligado a hacerlo para poder conseguir el bienestar de la sociedad.

Así las cosas, es de tener presente, que nuestra constitución política ya en el artículo 22° ha catalogado al trabajo con extrema importancia, tanto es así, que lo considera como base del bienestar social. En ese sentido, se observa que el bienestar social se puede equiparar además con los términos de bienestar general y este a su vez está también plasmado en el artículo 44° de la constitución como un deber primordial del estado.

Aunado a ello un “Estado Social y Democrático de Derecho también se caracteriza porque es un tipo de estado que está –o debe estar- continuamente preocupado por el bienestar de sus ciudadanos.” (Benda, 1996, citado por Vásquez, 2013, p. 948).

De la misma manera, se puede afirmar que preocuparse por el bienestar de los ciudadanos no solo es proteger sus derechos fundamentales de la vida y libertad con un mero abstencionismo, sino, debe existir un estado con comportamientos activos como es el de proveer a la sociedad por ejemplo de seguridad social, un medio ambiente saludable o buscar que los ciudadanos lleguen dentro de lo posible a un estado de felicidad, si en caso a este estado se pudiese llegar.

Por otro lado, en cuanto el derecho al Trabajo indicado en el artículo 22°, el Tribunal Constitucional en la sentencia dictada en el EXP. N.° 1124-2001-AA/TC dio una interpretación respecto a su contenido esencial indicando que implicaba dos aspectos. El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa.

Ahora bien, en este punto hacemos la aclaración que, nuestro enfoque será solamente en el trabajo regulado por el derecho laboral propiamente dicho, es decir el trabajo subordinado.

En ese sentido, conforme se observa, la incorporación de normativa que disponga que determinadas conductas de los representantes de personas jurídicas sean consideradas como antijurídicas, no contradice per se el artículo en mención.

Finalmente, se da un ejemplo de cómo determinadas obstrucciones a la labor inspectiva perjudican sustancialmente el control del cumplimiento de los derechos de los trabajadores como es el caso de impedir al inspector de trabajo el ingreso al centro de trabajo y/o ambientes señalado en el artículo 46.1 del Reglamento de la Inspección de Trabajo, dado que resulta evidente que si un inspector no ingresa a un centro de trabajo o sus ambientes no va a poder determinar ningún incumplimiento, para lo cual se transcribirá lo pertinente de dos actas de infracción conforme lo siguiente:

Primer Acta de Infracción:

*“El inspector auxiliar que suscribe se constituyó a la dirección del centro de trabajo, ubicada en (...). En este extremo resulta necesario aclarar que de la comprobación de datos del 21/09/2018, se evidenció que el centro de trabajo se encontraba en (...) y no en (...) como se encuentra consignado en la orden de inspección.*

*En dicho lugar, el inspector auxiliar pudo notar que se trataba de un colegio, procediendo a tocar la puerta del mismo, ante esto, salió a atenderlo el portero, ante quien el inspector se identificó y explicó el motivo de la visita, solicitando hablar con la persona encargada del centro de trabajo, asimismo dicho portero permitió el ingreso al inspector auxiliar indicándole que esperase a que lo atiendan, seguidamente, apareció una señorita que no quiso identificarse señalando que era profesora del colegio, ante quien el inspector se identificó y explicó el motivo de la visita, a continuación, el inspector auxiliar le requirió a la profesora que se le permitiese ingresar a los demás ambientes del colegio a efectos de levantar información del personal que laboraba, ante esto, dicha profesora le indicó al inspector auxiliar que esperase un momento mientras se comunicaba telefónicamente con la directora por lo cual ella se retiró un momento a una habitación para poder llamar, después de un par de minutos,*

*regresó la profesora en mención indicando al inspector auxiliar que la directora no se encontraba porque tenía una emergencia en el hospital y que dada su ausencia el inspector auxiliar no podía ingresar por los demás ambientes del colegio, el inspector actuante le requirió nuevamente a la profesora que le permitiese el ingreso por los demás ambientes, informándole que esta era una facultad establecida por la Ley General de Inspección del Trabajo y que el hecho no permitir el ingreso constituía una infracción a la labor inspectiva y que en todo caso llamase nuevamente a la directora, sin embargo, la profesora no quiso llamar a la directora, reafirmando en su negativa de no permitir el ingreso al inspector actuante a los demás ambientes del colegio, ante esto el inspector auxiliar pasó a retirarse indicándole a la profesora que regresaría el día 12/10/2018 para realizar una segunda visita inspectiva.*

*(...)*

*El inspector auxiliar que suscribe se constituyó a la dirección del centro de trabajo, ubicada en (...). En dicho lugar, fue atendido afuera del centro de trabajo por la misma profesora de la visita inspectiva del (...) y que de igual manera no quiso identificarse. Seguidamente, el inspector auxiliar le indicó a la profesora en mención que le permitiese el ingreso al colegio a efectos de poder levantar información del personal que laboraba, sin embargo, dicha profesora indicó que no se encontraba la directora, que esta se encontraba en el hospital, y que por eso no podía ingresar el inspector actuante al colegio, el inspector le informó que esta era una facultad establecida por la Ley General de Inspección del Trabajo y que el hecho no permitir el ingreso al centro de trabajo constituía una infracción a la labor inspectiva, sin embargo, dicha profesora se reafirmó en su negativa, ante esto el inspector auxiliar pasó a retirarse.*

*(...)*

*El inspector auxiliar que suscribe, con apoyo de un agente policial, se constituyó a la dirección del centro de trabajo, ubicada en (...). Después de tocar la puerta, esta vez salió a atender en representación del sujeto inspeccionado la señorita (...), quien indicó ser profesora, quien le permitió el ingreso al inspector actuante al colegio, sin embargo, le manifestó que no podía ingresar ni realizar un*

recorrido por los demás ambientes del colegio debido a que no se encontraba la directora (...), cabe precisar que el inspector actuante le indicó que esto constituía una infracción a la labor inspectiva, sin embargo, dicha profesora se reafirmó en su actitud de no permitir el ingreso al inspector por los demás ambientes del colegio, asimismo, resulta necesario aclarar que esta profesora era diferente a la persona que atendió al inspector auxiliar en las visitas inspectivas anteriores. Asimismo, se tomó algunas fotografías de la diligencia que se agregan al expediente.”

#### Segunda Acta de Infracción:

“Aproximadamente, 11:20 horas, se acercó un señor sexagenario, pasando por la entrada, y es cuando el señor (...), comunica al Inspector Auxiliar que dicho señor era (...), quién era el Gerente General. Ante ello, el Inspector Auxiliar se dirige donde el señor (...), junto con el recurrente, quién se dirigía a un domicilio al lado adyacente del centro de trabajo. Sin embargo, el señor (...) desde el momento de la entrada a dicho domicilio se dirigió sin buen trato al Inspector Auxiliar señalando que suba las escaleras y que lo iba atender arriba. Ante esta situación, el Inspector Auxiliar, primero, desde la puerta, llamó a la moderación al señor (...), y se presentó con su respectiva credencial, conforme a ley, manifestándole el motivo de la visita e indicándole que el desarrollo de la diligencia, según directiva, se debe realizar en compañía del recurrente, a lo que el señor (...) respondió “que ese individuo no va a subir”, señalando al recurrente, en forma despectiva, a lo que el Inspector Auxiliar, nuevamente, instó a la moderación al señor (...). Al mantener la posición de no dejar ingresar al recurrente, el señor (...) decidió bajar y optó a salir mencionando que la diligencia se hará en la calle, vociferando palabras soeces. Al escuchar ello, el Inspector Auxiliar, solicitó al señor (...) que se disculpara por la falta de respeto y de trato frente a una autoridad del trabajo y del recurrente, por lo que en un primer momento no quiso disculparse, y al insistir, se disculpó con el Inspector Auxiliar. Nuevamente, se le indicó al señor (...) que para llevar a cabo la diligencia es

*necesario el ingreso al centro de trabajo, en compañía del recurrente, y no en la calle, a lo que el señor (...) respondió, alzando la voz: “¿cuál centro de trabajo?, si el señor trabajó acá, en la calle, y acá se hará”. Por último, ante la solicitud reiterada del Inspector Auxiliar para el ingreso al centro de trabajo, el señor (...), alzando la voz, le indicó que “si quieres levanta acá mismo tu Acta”, además indicó que, si el recurrente iba a la vía judicial que lo haga, pero que no iba a permitir el ingreso al centro de trabajo. Después de ello, el señor (...) procedió a abandonar la diligencia, dejando al Inspector Auxiliar y al recurrente quienes estaban fuera del centro de trabajo. El Inspector Auxiliar, ante ello, se retiró del centro de trabajo en compañía del recurrente.”*



## SECCIÓN 2

### APUNTES CONCEPTUALES SOBRE EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

#### SECCIÓN 2: APUNTES CONCEPTUALES SOBRE EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

Antes que nada, se debe indicar que “partiendo del concepto del Derecho Penal y del Derecho Administrativo Sancionador como dos manifestaciones del ius puniendi del Estado, aceptado por la doctrina e inclusive por nuestro Tribunal Constitucional (...), y por ende, la similar naturaleza entre ambos, se requiere de los elementos característicos del delito para poder hablar de la existencia de la infracción administrativa; esto es, que la infracción tiene que ser siempre una acción típica, antijurídica y culpable. (Morón, 2020, p. 454)

Siendo así se observa que existe un esquema de etapas por las cuales debe evaluarse si un acto del administrado constituye o no una infracción.

Ante ello, a nuestro entender en cuanto al principio de culpabilidad existe una falta de desarrollo doctrinario en nuestro país, por lo cual se darán pautas generales para su mayor comprensión.

#### 2.1 LA CULPA COMO UN ELEMENTO DEL TIPO INFRACTOR

Es sabido que por ejemplo en el ámbito punitivo penal en su evolución histórica existen el sistema del causalismo naturalista y que Villavicencio (2016) señala que “la acción era el movimiento corporal impulsado por la voluntad que modifica el mundo exterior, perceptible por los sentidos, relacionando ambos extremos a través de la causalidad; de ello, definían al delito como la relación de causalidad entre dicha acción y el resultado. (...) La acción tiene una concepción natural, mecánica y valorativamente neutra.” (p. 235)

Es decir, para este sistema causalista naturalista la acción se desliga de la finalidad y por ejemplo se podría llegar a la hipótesis de que una persona en estado de sonambulismo si causara lesiones a otra persona habría realizado una

acción típica y antijurídica, puesto que en análisis de estas etapas carecerá de relevancia si hubo alguna finalidad o no de dicha persona sonámbula.

Siendo así, en este sistema se identifica a los elementos subjetivos del dolo y culpa recién en la etapa de culpabilidad conforme al siguiente cuadro:

CAUSALISMO NATURALISTA		
Acción		
(movimiento corporal voluntario-relación de causalidad)		
Tipicidad	Antijuridicidad	Culpabilidad
-Objetiva - Descriptiva	-Objetiva  -Valorativa-Formal	-Psicológica  -Formas: Dolo y culpa -La imputabilidad es un presupuesto -Conocimiento de la ilicitud

Elaboración realizada por el Dr. Villavicencio

Por otra parte, también existe el sistema finalista en el cual se entiende que toda acción tiene de por sí un fin querido por el agente, para este caso, por ejemplo, el caso del sonámbulo este hecho no podría tomarse como una acción por sí misma debido a que la persona se encuentra en un estado de inconciencia.

En ese sentido, además en el sistema finalista se incluyen los elementos subjetivos de dolo y culpa en la etapa de la tipicidad conforme al siguiente cuadro:

FINALISMO		
Acción		
(ejercicio de actividad final)		
Lo Injusto		Culpabilidad
Tipo	Antijuridicidad	
-Objetivo/Subjetivo	-Objetiva/Subjetiva	-Imputabilidad
-Descriptivo/Valorativo	-Valorativa	-Conocimiento de la ilicitud
		-Exigibilidad (reprochabilidad)

Elaboración realizada por el Dr. Villavicencio

Este último sistema consideramos que es el más idóneo a nivel peruano en materia administrativa sancionatoria con fines de verificar las fases de las infracciones por darle relevancia a la voluntad y a la conciencia desde el inicio de una acción.

En esta etapa del trabajo, es pertinente indicar que en el Perú se introduce de forma positivizada el principio de culpabilidad con el Decreto Legislativo N° 1272 que modifica el TUO de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General. Por lo cual, actualmente se encuentra consignado en el artículo 248° del referido TUO como uno de los principios de la potestad sancionadora administrativa el de culpabilidad que indica “(...) *Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o por decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. (...)*”

Al respecto, ya anteriormente el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 01873-2009-PA/TC daba pautas de su aplicabilidad en el derecho administrativo sancionador al igual que el derecho penal tal como lo esbozaba en su fundamento 12 que indicaba: “No obstante la existencia de estas diferencias {entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador}, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea el de que los principios generales del derecho penal son de recibo. Sin agotar el tema, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tutela en sede

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

A partir de allí el profesor Morón (2020) reconoce que el término culpabilidad es utilizada para referirse indistintamente a diversos conceptos dentro del Derecho Administrativo Sancionador y que el recogido por la legislación peruana es solo uno de ellos. Además, indica que el término culpabilidad podría ser utilizado como sinónimo de reprochabilidad, es decir, como un juicio de reproche frente a un accionar del sujeto. Asimismo, refiere que "de acuerdo a la concepción dominante, el principio de culpabilidad garantiza que la sanción sea aplicada solo si se acredita en el procedimiento sancionador que el sujeto ha actuado de manera dolosa o negligente en la comisión del hecho infractor y no únicamente por la conducta o el efecto daños que se ha producido." (pp. 454-455)

Al respecto del principio de culpabilidad Manuel Gómez e Iñigo Sanz (2013) señalan que este "debe ser entendido como un principio complejo que engloba, a su vez, varios principios. (...) En primer lugar, el principio de personalidad de las sanciones (penas o sanciones administrativas), conforme al cual no se puede hacer responsable a un sujeto por hechos ajenos. (...) En segundo lugar, forma parte del principio de culpabilidad en sentido amplio, el principio de responsabilidad por el hecho o exigencia de un Derecho sancionatorio por el hecho." Al respecto de este último indica que "tres son, al menos, las consecuencias del principio citado. En primer lugar, la exclusión del castigo de actitudes meramente internas (...) En segundo lugar, no pueden considerarse merecedoras de sanción las acciones meramente esperadas, por más que sean de inminente producción o su autor fuese peligroso. Por fin, implica descartar un Derecho Sancionatorio de autor en el que lo decisivo sería el reproche formulado al sujeto por su personalidad o por su modo de vida. (...) En tercer lugar, conforme al principio de culpabilidad en sentido amplio, el principio de imputación personal o de culpabilidad en sentido estricto, conforme el cual se debe cerrar el paso a la sanción cuando no concorra la nota de culpabilidad". (pp. 370-374)

Al respecto del dolo este “se integra por dos elementos diferenciados. Por una parte, el elemento intelectual: el conocimiento de los hechos. Por otra parte, el elemento volitivo o emocional: la voluntad de realizarlos, el querer realizarlos. Ambos elementos deben concurrir simultáneamente. (Manuel Gómez e Iñigo Sanz, 2013, p. 398)

Además Manuel Gómez e Iñigo Sanz (2013) señalan que en los que respecta a “las clases de dolo que la distinción más frecuente es la de (...) a) dolo directo o de primer grado, el sujeto persigue la realización de la infracción; (...) b) el dolo indirecto o de segundo grado (también se habla de dolo directo de segundo grado o de consecuencias necesarias), está presente cuando el sujeto no persigue como fin de su conducta la realización del tipo penal, sino que su objetivo es otro diverso, pero sabe que la producción del resultado irá indisolublemente unida a la consecución de ese fin por el perseguido. c) Las hipótesis de dolo eventual son las más conflictivas. El sujeto se representa la producción de la infracción no como segura, sino como posible, se mueve en el ámbito de la duda, pese a lo cual despliega la acción pensada.” (pp. 399-400)

En lo concerniente a la imprudencia como sinónimo de culpa, Manuel Gómez e Iñigo Sanz (2013) señalan que se entiende que “la infracción imprudente implica el quebrantamiento de un deber objetivo, general, impersonal de cuidado, de diligencia, de prudencia.”. Señalan además que en “la infracción culposa debe tenerse en cuenta tres referencias: 1) Inobservancia del deber objetivo de cuidado, la cual se considera en el juicio de tipicidad; (...) 2) Producción de un resultado prohibido como consecuencia de la inobservancia anterior, también encuadrable en el tipo. (...) 3) Inobservancia del deber subjetivo de cuidado, la cual es objeto del juicio de culpabilidad. Dado que es en ese momento cuando se trata de individualizar el reproche, de atender a las concretas características del autor, es ahí donde se procedería a considerar si se vulneró o no el deber subjetivo de cuidado, esto es, la diligencia exigible precisamente a ese sujeto y no a otro.” (pp. 419-423)

## **2.2. LA CULPA EN LAS PERSONAS JURÍDICAS Y SU POSIBLE AUTONOMÍA EN EL CASO DE SUS REPRESENTANTES INFRACTORES**

Por otra parte, resulta pertinente señalar que si bien no resulta tan evidente como pareciese, surge la duda de si el dolo o culpa deben tomarse de la misma forma en el caso de personas jurídicas como el de las personas físicas, ante lo cual desde ya consideramos que debe tomarse de diferente forma.

Al respecto, Gómez-Jara (2018) comentando en materia penal, aplicable también al ámbito administrativo sancionador según nuestro parecer, respecto al dolo empresarial señala que “la tradicional influencia del elemento volitivo en el concepto de dolo y la vinculación (exclusiva) de la voluntad al individuo hacían extremadamente difícil la tarea de conformar un concepto de dolo que fuera compatible con la organización empresarial. La solución más sencilla sería la de construir un modelo de heterorresponsabilidad conforme al cual de la persona física se traslade o transfiera a la persona jurídica. Sin embargo, de nuevo habría que apelar a la inadecuación jurídico-penal de este proceder además de no solventar los problemas de responsabilidad penal empresarial que se plantean cuando no se puede localizar a esta persona física en concreto cuyo dolo imputar a la persona jurídica.” (pp. 171—172)

Así las cosas, resulta pertinente la opinión de la profesora Zúñiga (2020) comentando en materia penal, aplicable también al ámbito administrativo sancionador según nuestro parecer, en cuanto a lo concerniente a los criterios de dolo o culpa en una persona jurídica para lo cual señala que:

“Respecto al dolo de organización, entonces, es posible concebir una construcción similar a la del dolo cognitivo para la responsabilidad penal de las personas jurídicas, que supere el contenido volitivo del dolo, que es más propio del actuar humano, y centrarnos en el conocimiento, concretamente, la consciencia del riesgo para los bienes jurídicos. Esta es una consecuencia de entender el injusto de organización como una dañosidad social evitable, en que lo importante no es la actitud interna ni emocional contra la norma, sino que toda la organización acate la norma penal externa, en especial quienes la dirigen, llevan el control o toman la decisión de su funcionamiento.

Respecto a la estructura de la imprudencia, creemos que lo más idóneo es no plantear ningún problema conceptual. Dado que el injusto de organización está configurado como estado de cosas evitable, la infracción de los deberes de cuidado está en el núcleo del mismo. Los avances internacionales en materia de requerimientos de cumplimiento normativo (compliance) inciden en la diligencia debida (due diligence), los estándares de cuidado, la violación de la norma de cuidado, cuya implicancia consiste en que la empresa debe desarrollar su actividad con la precaución razonable. Todos estos componentes de exigencia de responsabilidad no son otra cosa que la estructura conocida en el derecho penal como imprudencia” (p. 403)

Ahora bien, en cuanto a la introducción de la responsabilidad de los gerentes o administradores en materia administrativa sancionadora no es algo nuevo en el Perú puesto que esta ya se observa en materia de protección al consumidor y materia tributaria. Sin embargo, resulta útil un análisis dogmático comparado para su mayor comprensión conforme los siguientes párrafos.

Se tiene la experiencia española, en la que en un primer momento conforme a su segundo párrafo del art. 130.3.II LRJPAC, ya derogado, establecía que quienes incumpliesen el deber legal de prevenir infracciones cometidos por otros serían “responsables subsidiarios o solidarios” de dichas infracciones, la normativa ahora en vigor se limita a señalar la posibilidad de que la legislación sancionadora especial tipifique como infracción “el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas”, cuando estas se cometan “por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación” con los anteriores. Así se señala que es evidente que la nueva normativa no solo habría dado un salto de calidad técnico-jurídica con respecto a la precedente, sino que, además, habría salvado el posible obstáculo de inconstitucionalidad que se cernía sobre la regulación derogada. Así pues, en efecto, una cosa es hacer responsable ya sea solidario o subsidiario de una infracción administrativa cometida por otro a quien incumplió su deber legal de prevenirla lo cual a su criterio sería inconstitucional por vulnerar el principio de personalidad de la pena que impediría sancionar a un sujeto por ilícitos cometidos por terceras personas y otra muy distinta es tipificar como infracción

autónoma el incumplimiento de dicho deber de prevención, con independencia de cuál sea, y de cómo esté castigada, la infracción cuya comisión no se haya prevenido. (José Garberi y Guadalupe Buitrón, 2021, 171-172)

Cuestión aparte es lo concerniente a si se estaría afectando el non bis in ídem por sancionar tanto a la persona jurídica y aparentemente al mismo tiempo sancionar a sus representantes, ante lo cual en el Perú el Tribunal constitucional en el fundamento 19 del Expediente N.º 2050-2002-HC/TC, Carlos Ramos Colque señaló respecto a este principio que. “El ne bis in ídem es un principio que informa la potestad sancionadora del Estado, el cual impide –en su formulación material- que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. En su vertiente procesal, en cambio, tal principio comporta que nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos, y por otro como el inicio de un nuevo proceso cuando concorra la referida triple identidad entre ambos procesos”

Manuel Gómez e Iñigo Sanz (2013) comentando respecto a la compatibilidad de sanciones administrativas por unos hechos impuestos tanto a la persona jurídica como a la persona física que actúa en su nombre refieren que desde su punto de vista, “aceptada la posibilidad de sancionar administrativamente a la persona jurídica y penalmente a la persona física, por idénticos motivos, cabría pensar en la compatibilidad cuando se tratase de dos o más sanciones administrativas. La formulación del principio non bis in ídem solo cerraría el paso a la doble sanción cuando coincidan sujeto, hecho y fundamento, y en estos casos no habría identidad de sujeto ya que cada uno de ellos poseería una capacidad de acción y de culpabilidad que debe estimarse como autónoma.” (pp. 240-241)

También resulta útil el voto singular de la Resolución N.º 154-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala de fecha 02 de agosto de 2021 emitida por la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización laboral en la que en su fundamento 15 indica: *“En materia de coincidencias entre el ejercicio de competencias entre la jurisdicción y la administración pública, sirve tener como criterio rector a lo*

*resuelto en el ámbito penal, en el que la Corte Suprema de la República, en su Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22, estableció como precedente vinculante al quinto fundamento jurídico de la Ejecutoria Suprema recaída en el recurso de nulidad N° 2090-2005. En ese caso, ante la concurrencia de la jurisdicción penal y un procedimiento administrativo sancionador para tratar una misma cuestión, se dejó a salvo que “ambos ordenamientos jurídicos cumplen distintos fines o sirven a la satisfacción de intereses o bienes jurídicos diferentes”.*”

Además de ello, también se encuentra el fundamento 18 de la referida resolución que indica: *“A criterio del suscrito, la Sala debe acoger lo descrito en este precedente vinculante señalado, aplicándolo mutatis mutandis al ámbito del Sistema de Inspección del Trabajo cuando se denuncia una afectación al principio del non bis in ídem. La validez del despliegue de una inspección laboral (o, posteriormente, un procedimiento administrativo sancionador) no se afecta, per sé, cuando el sujeto inspeccionado (o, posteriormente, administrado) es demandado por uno o más trabajadores que sean terceros interesados en la fiscalización desplegada. Es preciso que la parte interesada acredite y que el inspector actuante, instructor o autoridad sancionadora, en la etapa que corresponda, evalúe la concurrencia y determine si existe identidad de partes — identificando al tercero interesado como “parte” para estos efectos—, hecho y fundamento. En este último aspecto, si los intereses tutelados en la vía administrativa y judicial fueran los mismos, deberá existir una motivación suficiente para concluir al procedimiento correspondiente dentro del Sistema de Inspección del Trabajo.”*

Debe considerarse que si bien respecto al non bis in ídem existiría una identidad de fundamento, entendido este como la protección del mismo bien jurídico del correcto funcionamiento de la Administración Pública, no sucedería lo mismo con la identidad de sujetos debido a que sí existe una diferencia de ellos, dado que cada uno tiene su propio injusto administrativo además de existir una construcción de culpabilidad diferente en la persona jurídica dada en base a un defecto de la organización mientras que en el caso de las personas naturales se da por el hecho de no haber actuado de acuerdo a un comportamiento esperable por parte de la sociedad.

## SECCIÓN 3

### **SECCIÓN 3: INCORPORACIÓN IDÓNEA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA LABORAL DE LOS REPRESENTANTES.**

Cobra relevancia la importancia que tienen los trabajadores o personal de alta dirección y que aparentemente dentro de una organización Mintzberg (2018) los denominaría dentro de una estructura organizacional como el ápice estratégico y señala al respecto “el ápice estratégico, que abarca a todas las personas encargadas de una responsabilidad general de la organización: el director general (denominado tanto Presidente como Superintendente o Papa) y los demás directivos de nivel superior cuyas preocupaciones sean de carácter global, incluidos quienes les asisten directamente, como secretarías, adjuntos, etc. (...) El ápice estratégico se ocupa de que la organización cumpla, efectivamente, con su misión y de que satisfaga los intereses de las personas que controlan o tienen algún poder sobre la organización (accionistas, agencias gubernamentales, sindicatos laborales, grupos de presión, por ejemplo). Ello implica tres conjuntos de obligaciones: una es la supervisión directa, (...) En esencia, la supervisión directa en el ápice estratégico implica velar porque toda la organización funcione debidamente como una unidad integrada. (...) El segundo conjunto de obligaciones del ápice estratégico corresponde a la gestión de las condiciones en los límites de la organización, esto es, sus relaciones con el entorno. (...) El tercer conjunto de obligaciones corresponde al desarrollo de la estrategia de la organización.” (pp. 50-51)

Por otra parte, consideramos que si bien en la legislación tributaria y de materia al consumidor se da una responsabilidad solidaria en el caso de gerentes y administradores, esto distaría de una responsabilidad autónoma plena de los mismos, esto en el entendido que si se observa a detalle, en realidad solo existe una sanción que se va a materializar en una multa y esta va a ser compartida tanto por el gerente como por la persona jurídica, volviéndolos a estos una especie de coautores de la infracción y responsabilizándolos a ambos por el total de la multa, claro está siempre y cuando se observe factores de atribución imputables al gerente.

### **3.1. Propuesta de incorporación de la culpa en la responsabilidad administrativa laboral de gerentes y administradores**

De los fundamentos expuestos a través del presente trabajo queda claro que no es posible considerar en ningún aspecto la responsabilidad objetiva en materia administrativa, aun cuando hay excepciones en materia sancionadora, por lo que no resulta de recibo la opinión del profesor Guzmán (2021) que señala “ (...) de manera similar a lo que ocurre respecto de la responsabilidad patrimonial imputable a la Administración, que es objetiva; la responsabilidad administrativa del administrado es también objetiva; razón por la cual basta la relación causal entre la infracción y la actuación de aquel para imputar la misma, sin que sea necesario analizar factor de atribución alguno.

Esta consideración es contraria al principio de culpabilidad, tan empleado por la doctrina en materia administrativa sancionadora –así como en la jurisprudencia comparada, en particular la española-, que implica que la responsabilidad administrativa se imputa ante la existencia de dolo o de culpa. Sucede que dicho principio carece de sustento en el ámbito de las infracciones administrativas, como lo vamos a demostrar a continuación.

En primer lugar, el evidente rol secundario que juega la intencionalidad del infractor en la determinación de la sanción en lo que concierne al principio de razonabilidad –luego de la reforma proveniente del Decreto Legislativo N.º 1029- nos muestra la opción del legislador peruano por un modelo objetivo de responsabilidad administrativa de los particulares, en el cual no importa el dolo o la culpa como factores de atribución de responsabilidad.

Pero sobre todo es evidente que el dolo y la culpa son irrelevantes para determinar la comisión de una infracción administrativa. Inicialmente, porque el solo hecho de cometer la misma implica la violación al deber de cuidado, con lo cual resulta innecesario evaluar la existencia de dolo o culpa. En otras palabras, podríamos afirmar que, por lo menos, la culpa se presume en el ámbito de la responsabilidad del administrado (...)” (pp. 90-91)

Por otra parte, es de precisar que las sanciones a implementarse a gerentes y administradores no podrá ser a cualquier tipo de gerente y administrador, sino solamente a aquellos que vayan a tener contacto directo o indirecto con el sistema inspectivo y que además ya sea por acción o inacción en el ámbito de

su competencia, ya sea estipulada por ley o contractual, existiendo dolo o culpa grave, se produzca el incumplimiento de las obligaciones legales del representado en el marco de la colaboración con el Sistema Inspectivo.

Una pregunta que podría surgir es si el hecho que se realice una punición sobre las conductas de los gerentes y administradores podría liberar de culpa a la persona jurídica a la cual pertenecen.

A fin de contestar la interrogante anterior se debe tener presente que “Los eximentes de la responsabilidad en materia administrativa están regulados en el artículo 257 LPAG y aplicados al Procedimiento Sancionador de SUNAFIL DS 016-2017-TR (artículo 47-A) (...) ¿Qué tipos de eximentes son admitidos en el procedimiento sancionador de SUNAFIL? El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada, cuando la comisión u omisión de la conducta infractora se debió a un hecho externo ajeno a la voluntad del empleador, el obrar en cumplimiento de una orden obligatoria de autoridad competente en el ejercicio de sus funciones. También exime de responsabilidad el error del empleador, si el error ha sido inducido por disposición administrativa (la disposición administrativa debe ser previa a las actuaciones inspectivas dirigidas por un inspector). (Arce, 2020, p. 190)

Al respecto, consideramos que sí resulta factible que una persona jurídica pueda desligarse de la responsabilidad de una sanción, siempre y cuando, haya existido un eficaz sistema de cumplimiento normativo para la atención del Sistema Inspectivo impartido hacia los trabajadores. Asimismo, esta forma de desligarse de responsabilidad deberá evaluarse en la etapa de la imputación subjetiva del tipo infractor y verificar si es a consecuencia de dolo o culpa que no instauró o no fue eficaz dicho sistema.

### **3.2. Propuestas de sanciones que corresponderían**

Consideramos que, si bien la multa por antonomasia es la sanción preferida aparentemente por el ordenamiento nacional para sancionar las infracciones, en el caso de personas naturales, quizás deberíamos buscar distintas formas de punición administrativa

Ahora bien, si bien lo usual es intentar una responsabilidad solidaria y que en palabras de FRANZONI (citado por Espinoza:2006) “la regla de la solidaridad tutela la posición de la víctima, permitiéndole dirigirse a más sujetos o a quien se presente mayormente solvente; mientras la regla de la relación interna consiste en hacer asumir el costo del daño al efectivo responsable.” (p. 376)

Conforme es de verse, la solidaridad sería una forma de favorecimiento del cobro de la multa a favor del estado por lo que no podría tomarse por sí misma como una sanción a los gerentes y administradores, debido a que estos posteriormente podrían exigir en una relación interna el cobro de lo pagado hacia las personas jurídicas.

En mérito a ello lo idóneo jurídicamente sería imponer una sanción diferenciada y separada al de las personas jurídicas, la cual podría ser multa u otra medida permitida por la ley.

Para el presente trabajo resulte pertinente traer una clasificación de las sanciones posibles dada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), (2017), esto es “En función al contenido de la sanción: Pueden ser: a) Sanciones personales: Son aquellas que suspenden, restringen o autorizan un derecho. Por ejemplo, la clausura de un establecimiento. b) Sanciones reales: Son aquellas que consisten de la imposición de dinero o en la sustracción de una cosa. Por ejemplo, el embargo de los bienes por deuda tributaria.” (p. 56).

En ese sentido, como ejemplos de sanciones personales podríamos dar el de la inhabilitación para ejercicio de la función pública por cinco (5) años ante el caso de una destitución establecida en el artículo 87° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. o sino la suspensión y cancelación de licencias de conducir en el caso del artículo 313° del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC y modificatorias.

Continuando con lo expuesto consideramos que resulta un pilar traer a colación lo señalado en torno al principio de subsidiariedad consignado en el artículo 60°

de la Constitución Política del Perú. Al respecto, resulta relevante la opinión de Cruces (2021) que interpretando extensivamente el principio de subsidiariedad señala “Si se asume, como aquí hemos hecho, que el principio de subsidiariedad no solo se lee en forma negativa, como renuncia del Estado, sino también en sentido positivo, como habilitación de intervención, es difícil concebir un escenario en el que la ponderación tenga sentido en la medida que el principio de subsidiariedad depende en buena parte de los elementos habilitantes y sirve para racionalizar la acción pública otorgando una preeminencia a la actividad privada, mas no niega la habilitación del sector público. Una forma más adecuada de resolver una controversia sobre subsidiariedad podría radicar, más bien, en el debate sobre los supuestos que habilitan la intervención y no sobre la aplicabilidad del principio en sí mismo.” (p. 138)

En tal sentido desde un enfoque lo menor invasivo posible proponemos que se cree una lista donde se registre a los gerentes o administradores por un año en caso cometan infracciones contra la labor inspectiva en determinadas situaciones que se detallarán líneas adelante.

Se ha evaluado y elegido las siguientes conductas establecidas por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR y modificatorias, Reglamento de Inspección del Trabajo en mérito a que son de intensa lesividad o peligrosidad sobre diversos bienes jurídicos, así como de ellas puede darse un reproche mayor por negarse a colaborar con el Estado:

*a) “46.1 La negativa injustificada o el impedimento de entrada o permanencia en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo, los inspectores auxiliares, o peritos y técnicos designados oficialmente, para que se realice una inspección.”*

Cabría la justificación por cuanto el no permitir el ingreso a un centro de trabajo equivale que no se pueda verificar ninguna obligación laboral de los empleadores, por tanto, consideramos que indirectamente se reforzaría la protección de todas las obligaciones laborales y de seguridad y salud en el trabajo.

b) “46.9 No cumplir inmediatamente con la orden de paralización o prohibición de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales cuando concorra riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, o la reanudación de los trabajos o tareas sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización o prohibición.”

Cabría la justificación por cuanto no paralizar una actividad que produce un riesgo grave e inminente hacia la seguridad de los trabajadores se reforzaría la protección de forma indirecta el bien jurídico de vida. integridad física y psíquica de los trabajadores.

c) “46.12 La coacción, amenaza o violencia ejercida sobre los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares.”

Cabría la justificación por cuanto indirectamente también se protege los bienes jurídicos de la integridad física y psíquica de los inspectores al poder fiscalizar debidamente las materias ordenadas a verificar que fuesen, sin perjuicio de que los inspectores deben tener la más amplia libertad sin ningún tipo de presión a sus personas, claro está siempre respetando los derechos de los administrados, de cumplir con el trabajo confiado por la sociedad.

d) 46.14 No cumplir, en caso de accidente de trabajo mortal, con la orden de cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica dispuesta por el inspector del trabajo, alterar el lugar en el que se produjo el accidente de trabajo mortal o proporcionar información falsa o imprecisa.

Cabría la justificación por cuanto se aprecia que el hecho de no cerrar temporalmente el centro de trabajo podría provocar nuevos accidentes mortales sobre los trabajadores que todavía continúan laborando.

e) Así como desplegar cualquier clase de obstrucción a la labor inspectiva establecida en el marco de procedimiento inspectivos relacionados a las

conductas infractoras de los artículos 25.7 y 25.18 del Reglamento de Inspección del Trabajo.

*“25.7 El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia, incluyendo aquellas actividades que se realicen por debajo de las edades mínimas permitidas para la admisión en el empleo, que afecten su salud o desarrollo físico, mental, emocional, moral, social y su proceso educativo. En especial, aquellos que no cuentan con autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo, los trabajos o actividades considerados como peligrosos y aquellos que deriven en el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral.”*

*“25.18 El trabajo forzoso, sea o no retribuido, y la trata o captación de personas con dicho fin.”*

Al respecto, esto tiene una trascendental relevancia, dado que mediante esto habría una protección jurídica indirecta hacia bienes jurídicos relacionados con los principios y derechos fundamentales del trabajo tales como 1) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; y 2) la abolición efectiva del trabajo infantil; esto a razón de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento Adoptada en la 86.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998) y enmendada en la 110.a reunión (2022).

Por ello, finalmente, propondríamos que se incorporen como tratamiento idóneo para la incorporación de la responsabilidad administrativa de los representantes de las personas jurídicas ante las infracciones contra la labor inspectiva cometidas contra la Ley General de Inspección del Trabajo-Ley N° 28806, el siguiente **agregado como artículo 32-A en la Ley General de Inspección del Trabajo, dado su rango normativo de ley.**

*“Existirá responsabilidad administrativa para los gerentes legales y administradores, cuando por acción o inacción en el ámbito de su competencia,*

*ya sea estipulada por ley o contractual, existiendo dolo o culpa grave, se produzca el incumplimiento de las obligaciones legales del representado en el marco de la colaboración con el Sistema Inspectivo de acuerdo y por las infracciones que señale el Reglamento de la Ley. La sanción a imponerse será la inscripción en el registro de gerentes y administradores obstruccionistas a la labor inspectiva por un año”*

Asimismo, el reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo deberá regular los casos de responsabilidad de los gerentes legales y administradores en los casos de mayor reprochabilidad e identificación directa o indirecta contra la labor inspectiva y que además revistan mayor lesividad y peligrosidad contra los trabajadores lo cual a nuestro juicio se da en los casos de infracciones muy graves contra la labor inspectiva como son las establecidas en los artículos 46.1, 46.9, 46.12 46.14. Además, también existirá responsabilidad administrativa cuando los gerentes y administradores desplieguen cualquier clase de obstrucción a la labor inspectiva en el marco de procedimientos sancionadores que involucren procedimientos inspectivos relacionados a las conductas infractoras de los artículos 25.7 y 25.18 del Reglamento.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

1.- Existe una alta tasa de actas de infracción por obstrucción a la labor inspectiva por encima incluso de las materias laborales y de seguridad y salud en el trabajo propiamente dichas, por tanto, tiene una justificación fáctica el proponer nuevos tipos infractores, en este caso, sobre los gerentes y administradores de las personas jurídicas.

2.- El principio de culpabilidad en materia administrativa sancionadora ha quedado positivizado en la legislación nacional de acuerdo al artículo 248° TUO de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General, por lo que de forma general no cabe la forma de responsabilidad objetiva, salvo excepciones establecidas por leyes especiales.

3.- Es factible elaborar una teoría de la culpabilidad de la persona jurídica diferenciada a la de sus integrantes, es decir, de las personas físicas que la conducen o trabajan para ella.

4.- Sería válido jurídicamente punibilizar en materia administrativa sancionadora laboral conductas de los gerentes y administradores, dado que no se estaría vulnerando el principio del *non bis in idem*, es decir, no habría conflicto con las sanciones ya establecidas a las personas jurídicas, debido a que existe una diferencia en la identidad de sujetos a partir de que contienen injustos diferentes y la culpabilidad en el caso de las personas jurídicas se encuentra construida por el defecto de organización mientras que en caso de sus gerentes y administradores esta se encuentra en base el hecho de no haber actuado de acuerdo a un comportamiento esperable por parte de la sociedad.

5.- En mérito a una lectura extensiva del principio de subsidiariedad establecido en el artículo 60° de la Constitución Política del Perú se propone la creación de infracciones lo menor invasivo posibles tales como crear una lista donde se registre a los gerentes o administradores por un año en caso cometan infracciones contra la labor inspectiva en determinadas situaciones.

6.- Consideramos idóneo punibilizar administrativamente conductas de los gerentes y administradores que atenten contra la labor inspectiva y que además revistan mayor lesividad o peligrosidad contra los trabajadores lo cual a nuestro juicio se da en los casos de infracciones muy graves contra la labor inspectiva como son las establecidas en los artículos 46.1, 46.9, 46.12 46.14. Del mismo modo, punibilizar conductas de los gerentes y administradores que se desplieguen como cualquier clase de obstrucción a la labor inspectiva en el marco de procedimientos inspectivos relacionados a las conductas infractoras de los artículos 25.7 y 25.18 del Reglamento.

7.- Con la propuesta normativa de punibilización de conductas obstruccionistas de gerentes y administradores, de forma indirecta, se trata de incrementar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad y salud en el trabajo por parte de los empleadores hacia los trabajadores. De igual manera, se protegería bienes jurídicos relacionados a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de gran relevancia como son la prohibición del trabajo infantil y del trabajo forzoso.

8.- Con la propuesta la sanción que correspondería a los gerentes y administradores, sería estar inscritos un registro dándoles de calificación de obstruccionistas a la labor inspectiva por un año.

9. Resulta válido introducir nuevas infracciones administrativas laborales con fin de materializar intereses tales como el bien común en el campo laboral.

## BIBLIOGRAFÍA

Arce Ortiz, E. (2020). *El sistema de Inspección del Trabajo en el Perú. Aspectos Jurídicos*. Palestra Editores S.A.C.

Bechara Llanos, A. (2011). *Estado constitucional de derecho, principios y derechos fundamentales en Robert Alexy*. Revista Saber, Ciencia y Libertad. Colombia, Volumen 6, N° 2.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5109406>

Carbonell O'Brien, E. (2021). *Análisis al Código de Protección y Defensa del Consumidor*. Jurista Editores.

CHIRI, Isabel y CHAU, Lourdes. (2006). *La responsabilidad solidaria tributaria de los representantes legales*. Revista Actualidad Jurídica. Lima, 2006, Tomo 63, N° 12.

Cuerda, A. (2010). *El principio constitucional de responsabilidad personal por el hecho propio. Manifestaciones cuantitativas*. Revista boliviana de derecho. N° 9. p. 211. Consulta: 05 de noviembre de 2022.  
<https://www.redalyc.org/pdf/4275/427540066008.pdf>

Cruces Burga, A. (2021). *Economía Social de Mercado y Principio de Subsidiariedad en la Constitución Peruana*. Jurista Editores.

García Amado, Juan A., (2000). *Razón práctica y teoría de la legislación*. Derechos y libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas. Año N° 5, N° 9. Consulta: 24 de junio de 2020.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=138094>

Gordillo, A. (2015). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado*. Buenos Aires. Fundación de Derecho Administrativo.

Espinoza Espinoza, J. (2000). *La teoría del órgano frente a la responsabilidad civil de la persona jurídica*. Revista Actualidad Jurídica. Lima, 2000, Tomo 2, N° 4.

Espinoza Espinoza, J. (2006). *Derecho de la Responsabilidad Civil*. Gaceta Jurídica S.A.

Gómez Tomillo, M. (2017). *La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: especial referencia a los programas de cumplimiento*. Revista de Administración Pública. N° 203.

León, Jorge., *comentando el Art. 44 de la constitución*. En: La constitución comentada, análisis artículo por artículo, obra colectiva escrita por 117 destacados juristas del Perú. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica. 2013.

Marcondes, Ricardo y Santano, Claudia. (2016) *Una lectura neoconstitucional de la teoría del poder de policía*. Revista De Investigações Constitucionais Journal Of Constitutional Research. Curitiba, 2016, Volumen 2, N° 1. Consulta: 05 de noviembre de 2022.  
<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/47575>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*.

Mintzberg, H. (2018). *La Estructuración de las Organizaciones*. Editorial Ariel.

Garberí Llobregat, J. & Buitrón Ramírez, Guadalupe. (2021). *El Procedimiento Administrativo Sancionador (Comentarios, jurisprudencia y formularios). Volumen I*. Editorial Tirant Lo Blanch

García Cavero, P. (2017). *Criminal Compliance. En Especial Compliance Anticorrupción y Antilavado de Activos*. Edición a cargo de Instituto Pacífico S.A.C.

Gómez Tomillo, M. & Sanz Rubiales, I. (2013). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Editorial Aranzadi SA.

Gómez-Jara Díez, C. (2018). *Compliance y Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas en el Perú*. Edición a cargo de Instituto Pacífico S.A.C.

Guzmán Napurí, C. (2021). *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Edición a cargo de Instituto Pacífico S.A.C.

Morón Urbina, Juan C. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo Dos*. Lima: Gaceta Jurídica.

Serra Rojas, A. (1977). *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. Editorial Porrua.

Villavicencio Terreros, F. (2016). *Derecho Penal. Parte General*. Editorial y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L.

Zúñiga Rodríguez, L. (2020). *Fundamentos de la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas*. Edición a cargo de Instituto Pacífico S.A.C.