

**EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD FRENTE
A LA CUANTÍA Y APLICACIÓN DE SANCIONES
POR INFRACCIONES A LA NORMATIVA
SOCIOLABORAL**

**A propósito de la modificación del artículo 48
del D.S. N° 019-2006-TR**

WILLY MONZÓN ZEVALLOS⁽¹⁾

I. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia analiza la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo (en adelante, LGIT) y su Reglamento modificado por el D.S. N° 012-2013-TR, mediante la cual, a partir de 1 de marzo del 2014, se introduce la nueva cuantía de multas que pueden ser propuestas durante el trámite de inspección e impuestas en el procedimiento sancionador ante la constatación del incumplimiento de las obligaciones sociolaborales a cargo del empleador; cuantía que no permite aplicar el principio de razonabilidad al determinarse la sanción.

II. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO PERUANO

El cumplimiento de las obligaciones sociolaborales no es un comportamiento que se genere de manera voluntaria por todo empleador; por lo cual, se requiere

(1) Abogado asociado al área laboral del Estudio Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya.

implementar mecanismos de control que dotados de facultades sancionadoras, permitan garantizar la observancia de las normas sociolaborales y, además, establecer cuáles serán las sanciones ante el incumplimiento de las mismas al configurarse la comisión de infracciones, siendo ese el principal motivo por el que se requiere un sistema de inspección de trabajo.

Por lo tanto, siendo evidente la necesidad de contar con un sistema de inspección de trabajo, citando a Ciudad⁽²⁾ se debe tener en cuenta que: “La inspección de trabajo es uno de los instrumentos básicos para hacer realidad el derecho de todos los ciudadanos a condiciones de trabajo decentes, por lo que el reforzamiento y modernización de las inspecciones de trabajo se convierte en un objetivo esencial para garantizar un alto nivel de protección laboral”.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) congregada en Ginebra en fecha 19 de junio de 1947, adoptó el “Convenio sobre la inspección de trabajo” o Convenio 81 estableciendo la necesidad de mantener un sistema de inspección de trabajo, principalmente, encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

De manera concordante con el Convenio 81, el Convenio 150⁽³⁾ y la Recomendación 158 precisan las funciones y la organización de los sistemas nacionales de administración del trabajo. Los dos últimos instrumentos están actualizados, responden a las condiciones socioeconómicas actuales y son aplicables a todos los Estados miembros de la OIT, independientemente de su nivel de desarrollo o el grado de sofisticación de sus sistemas de administración en el trabajo⁽⁴⁾.

Teniendo en consideración que el Convenio 81 fue ratificado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N° 13284 de fecha 15 de diciembre de 1959, resultaba imperativo y necesario contar con un sistema de inspección de trabajo que permita en forma eficaz, velar por el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales a cargo del empleador, ya que su inobservancia determinaba que la relación de trabajo no se desarrolle en condiciones decentes.

(2) CIUDAD REYNAUD, Adolfo. “El nuevo modelo de inspección de trabajo en el Perú”. En: *Alcances y eficacia del Derecho del Trabajo: Tercerización, inspección de trabajo y derechos colectivos*. III Congreso Nacional de la SPDTSS, 2008, p. 329.

(3) El Convenio 150 no fue ratificado por el Estado peruano.

(4) Conferencia Internacional del Trabajo, 100 Reunión, 2011. Informe V “Administración del trabajo e inspección del trabajo” <www.oil.com>, consulta realizada 23 de agosto de 2014.

El Estado peruano estuvo presente en la formación de la OIT en 1919, es así que en 1920 creó la Sección del Trabajo del Ministerio de Gobierno y Policía, para controlar las huelgas, luego mediante Decreto Supremo del 15 de julio de 1931 estableció las funciones de la inspección de trabajo; posteriormente por D.S N°s 003-71-TR, 003-83-TR y 004-95-TR formuló mayores precisiones al sistema de inspección de trabajo.

Sin embargo, ante la necesidad de contar con un nuevo sistema inspectivo más eficaz, se emitió el D.S. N° 004-96-TR de fecha 10 de junio de 1996, que se caracterizó por priorizar la prevención de los conflictos laborales; adicionalmente, el 16 de marzo de 2001 entró en vigencia el D.Leg. N° 910 norma con rango de ley que además de establecer un sistema de inspección de trabajo, estaba orientada a la defensa del trabajador regulando el servicio de defensa legal gratuita y asesoría.

Si bien con la vigencia del D.Leg. N° 910 y su Reglamento aprobado por el D.S. N° 021-2001-TR, ya contábamos con un sistema de inspección, en la práctica este no era lo suficientemente eficaz para velar de manera adecuada por el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales a cargo del empleador, debido a que el sistema no contaba con las condiciones necesarias, ni con el personal o los recursos financieros para su adecuado funcionamiento.

Con la finalidad de observar el Convenio 81 y velar por el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales, el 22 de julio de 2006 se publicó la Ley N° 28806 (vigente a los 60 días posteriores de su publicación), la cual derogó los títulos I y II del D.Leg. N° 910, “Ley General de Inspección de Trabajo y Defensa del Trabajador”⁽⁵⁾. El objeto de la nueva ley era regular de manera más eficaz el sistema de inspección, siendo la base de ésta norma legal, el sistema de inspección de trabajo español⁽⁶⁾.

(5) Duodécima Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 28806. “A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, quedan derogados expresamente, los Títulos I y II del Decreto Legislativo N° 910 y sus normas modificatorias. Así como el Título Preliminar y los Títulos I y II del Decreto Supremo N° 020-2001-TR y sus modificatorias. De igual modo deróganse y déjanse sin efecto todas aquellas disposiciones legales o administrativas, de igual o inferior rango, que se le opongan o contradigan”.

(6) Para realizar una comparación recomiendo revisar la obra de los profesores PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos y ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel. *Derecho del Trabajo*. 18ª ed., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A, Madrid, 1996, p. 1091 y ss.

III. POTESTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE TRABAJO

Teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos los administrados no cumplen de mutuo propio las obligaciones legalmente establecidas, corresponde al Estado determinar el régimen legal por medio del cual se garantice el cumplimiento de las obligaciones legales, función que realiza a través de la potestad sancionadora, la cual según Diez⁽⁷⁾, se subdivide en potestad disciplinaria y potestad correctiva, siendo la segunda la que nos interesa a efectos del presente artículo.

Citando al mismo autor, “la potestad sancionadora correctiva, es externa de la administración, y comprende a todas las personas sean o no agentes de la administración. Tiene por objeto sancionar las infracciones a las órdenes o mandatos de esta”⁽⁸⁾. Es así que tal potestad, se crea ante la necesidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas; motivo por el cual, únicamente se basa en la ley.

La LGIT y su Reglamento establecen la potestad sancionadora correctiva a efectos de que el sistema de inspección de trabajo pueda exigir el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza sociolaboral a cargo de los empleadores, contando el sistema de inspección de trabajo peruano con facultades coercitivas, supuestos de hecho calificados y tipificados como infracciones y sanciones establecidas por ley, debiendo observarse un criterio de razonabilidad al imponer las sanciones.

La potestad sancionadora del Estado debe evitar excesos de punición, es así que el Tribunal Constitucional establece que para valorar la legitimidad del ejercicio del Derecho Administrativo sancionador, se verificará si se cumplen las exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad con relación a los objetivos que se persiga;⁽⁹⁾ motivo por el que durante el trámite inspectivo y el procedimiento sancionador se deberían tener en cuenta esas exigencias.

(7) DIEZ, Manuel María. *Derecho Administrativo*. Tomo II, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1975, p. 242.

(8) Ídem.

(9) STC Exp. N° 00010-2007-AI/TC.

IV. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL TRÁMITE INSPECTIVO Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Con relación a los principios que inspiran el procedimiento administrativo, Morón precisa que: “Para todo ordenamiento jurídico, la existencia de principios jurídicos entraña la aparición de unos postulados modulares y rectores emanados lógicamente de su propia esencia, con el objeto de servir de guías para toda acción administrativa”⁽¹⁰⁾. En consecuencia, los principios son las directrices que se deben observar sobre el resto del ordenamiento jurídico.

El mismo autor precisa que los principios “Tienen dos características inherentes que les son inmodificables: a) preeminencia sobre el resto del ordenamiento jurídico al cual se refiere; y, b) poseer un dinamismo potencial, sobre la base de las cualidades de elasticidad, expansión y proyección que le hacen aplicable a cualquier realidad presente o futura para la cual el legislador no ha previsto una regla expresa a la que sea necesario dar un sentido afirmativo”⁽¹¹⁾.

Como se advierte de la estructura de la LGIT y su Reglamento, parte del sistema de inspección lo conforma el procedimiento administrativo que debe observarse para verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores; es así que ese procedimiento, está compuesto por dos etapas claramente determinadas, la primera constituida por las actuaciones inspectivas⁽¹²⁾ y la segunda por la etapa sancionadora⁽¹³⁾ o “procedimiento administrativo sancionador en materia laboral”.

Como lo establece el artículo 2 de la LGIT concordante con el artículo 3 de su Reglamento, el sistema de inspección de trabajo peruano, se regula por los siguientes principios: a) legalidad, b) primacía de la realidad, c) imparcialidad y objetividad, d) equidad, e) autonomía técnica y funcional, f) jerarquía, g) eficacia, h) unidad de función y de actuación, i) confidencialidad, j) lealtad, k) probidad, l) sigilo profesional, m) honestidad, y n) celeridad.

(10) MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 3ª ed., Gaceta Jurídica, 2004, p. 60.

(11) Ídem.

(12) El artículo 3 del Convenio 81 establece cuales son las funciones del sistema de inspección de trabajo, ello en concordancia con los artículos 3 y 6 del Convenio 129.

(13) Los artículos 17 y 18 del Convenio 81 determinan la obligación de contar con un sistema sancionador, lo cual es ratificado por los artículos 22 y 24 del Convenio 129.

Sin embargo, comparando los principios reconocidos por el D.Leg. N° 910, en la LGIT vigente no se consideró incluir como principios el carácter irrenunciable de los derechos laborales reconocidos por la Constitución y la ley, la buena fe, la razonabilidad y la proporcionalidad en la sanción, lo que a primera vista parecería determinar la inaplicabilidad de los principios referidos al trámite inspectivo y al procedimiento sancionador actual, hecho que no es cierto.

Pese a que la razonabilidad y proporcionalidad no fueron considerados expresamente como principios que inspiran el sistema de inspección de trabajo, ello no implica que en un trámite inspectivo o procedimiento sancionador no se observen los mismos, ya que la undécima disposición final y transitoria de la LGIT precisa que se aplicarán supletoriamente a las actuaciones inspectivas laborales, las disposiciones de la Ley N° 27444, cuando estas no se opongan a la LGIT.

Sin perjuicio de lo manifestado, el artículo 47 del Reglamento de la LGIT determina los criterios de graduación de las sanciones, y de manera específica entre ellos el artículo 47.3 de la misma norma, establece que en la determinación de la sanción se deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad según lo dispuesto por el artículo 230 numeral 3) de la Ley N° 27444, lo cual se ve limitado con la cuantía y aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 48 del Reglamento.

Por su parte, el artículo 43 de la LGIT regula el procedimiento sancionador que se encuentra desarrollado en las disposiciones contenidas en el capítulo IV de la Ley, concordante con el artículo 52 y siguientes de su Reglamento; sin embargo, en lo no contemplado por las normas referidas se aplicará la Ley N° 27444. Si bien la LGIT no incluyó el principio de razonabilidad y proporcionalidad en la sanción, ello no limita su aplicación durante el trámite inspectivo o el procedimiento sancionador.

En consecuencia, la Ley N° 27444, en el sub numeral 1.4 del numeral 1 del artículo IV Título Preliminar reconoce al principio de razonabilidad, por el que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando impongan sanciones, deberán adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

De igual manera y en forma concordante, el artículo 230 de la Ley N° 27444 determina que la potestad sancionadora de todas las entidades (entre las que se encuentra la autoridad administrativa de trabajo) se rige adicionalmente por los

siguientes principios especiales: a) legalidad; b) debido procedimiento; c) razonabilidad; d) tipicidad; e) irretroactividad; f) concurso de infracciones; g) causalidad; h) presunción de licitud y i) non bis in ídem.

Por lo tanto, queda claro que durante las actuaciones inspectivas y el procedimiento sancionador, necesariamente se deberá observar el principio de razonabilidad, principalmente al momento en el que el inspector de trabajo proponga la imposición de multas cuando constate el incumplimiento de las obligaciones sociolaborales por parte de un empleador, ya que al no observar el principio referido se estaría actuando en contra del principio de legalidad reconocido en la LGIT.

Sin embargo, pese a que con la finalidad de observar el Convenio 81 y velar por el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales, se publicó la LGIT y posteriormente su Reglamento, si bien en el artículo 48 modificado por el D.S. N° 012-2013-TR se determinó la cuantía de las sanciones, en la práctica a partir de tal modificación resulta imposible aplicar de manera razonable y proporcional las sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones sociolaborales por parte del empleador.

El artículo 47 del Reglamento de la LGIT establece como criterio de graduación de las sanciones la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad, sin embargo, ello se limita tanto durante el trámite inspectivo como en el procedimiento sancionador a raíz de la nueva cuantía de las multas, lo que me permite sugerir que tal cuantía, podría entenderse como un límite máximo para aplicar sanciones menores en función del número de trabajadores afectados.

V. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El principio de razonabilidad también conocido como principio de proporcionalidad⁽¹⁴⁾, injerencia o prohibición de exceso, permite controlar el actuar de la Administración Pública respecto los administrados, es así que como lo establece Tolosa “en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar

(14) STC Exp. N° 2192-2004-PA/TC. El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho.

la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada (...)”⁽¹⁵⁾.

El mismo autor al referirse al principio de razonabilidad considera que este “opera en primer lugar en la predeterminación normativa, esto es, los textos legales que contienen el catálogo de infracciones y sanciones deben haber realizado una adecuada integración entre la gravedad de la conducta infractora y la sanción impuesta, impidiéndose sanciones desproporcionadas en atención a los bienes jurídicos o intereses que se tratan proteger”⁽¹⁶⁾.

Si bien la LGIT ni su Reglamento incluyeron en forma expresa entre los principios que regulan el procedimiento sancionador al de razonabilidad o proporcionalidad; como lo explicamos anteriormente este si es válidamente aplicable en materia administrativa de trabajo, es así que tal como lo establece el artículo 230 de la Ley N° 27444: “La potestad sancionadora de todas las entidades esta regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: 3) Razonabilidad”.

Por el principio de razonabilidad las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; así como que la determinación de la sanción considere criterios como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción y la repetición en la comisión de la infracción.

Como manifiesta Dromi⁽¹⁷⁾, lo razonable es lo justo, proporcionado, equitativo, por oposición a lo irrazonable, arbitrario, injusto. Si bien durante el trámite inspectivo se gradúan las sanciones ante infracciones tipificadas, estas no guardan adecuada proporcionalidad, ya que como lo veremos a continuación, a partir de la modificación del artículo 48 del Reglamento se proponen e imponen sanciones en forma indistinta sin tener en cuenta el número de trabajadores afectados.

Respecto al principio de proporcionalidad “la intervención pública debe ser susceptible de alcanzar la finalidad seguida, de modo que esta se entiende como necesaria o imprescindible al no haber otra medida menos restrictiva de la esfera de la libertad de los ciudadanos. Asimismo, dicha intervención debe ser proporcional en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de aquella

(15) MERCADER UGUIÑA, Jesús R. y TOLOSA TRIBIÑO, César. *Derecho Administrativo Laboral*. 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 668.

(16) Ídem.

(17) DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. Tomo I, 1ª ed. peruana, Gaceta Jurídica, 2005, p. 727.

más beneficios o ventajas para el interés general, que perjuicios sobre otros bienes o valores, en particular, los derechos y libertades”⁽¹⁸⁾.

Todos los criterios mencionados fueron recogidos en el Reglamento de la LGIT, es así que el artículo 47.3 considera que además de los criterios del artículo 47 para determinar las sanciones se debe respetar el principio de razonabilidad y proporcionalidad, lo que no se ejecuta en la realidad ya que se impone la sanción máxima establecida en el artículo 48 sin tener en cuenta ningún criterio o el número de trabajadores afectados por el incumplimiento de las normas sociolaborales.

VI. INFRACCIONES Y CUANTÍA DE LAS SANCIONES EN EL REGLAMENTO DE LA LGIT

En los artículos 33, 34, 35 y 36 de la LGIT se precisa de manera general los supuestos que ante el incumplimiento de las obligaciones sociolaborales a cargo del empleador, podrían configurar: i) infracciones en materia de relaciones laborales; ii) infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo; iii) infracciones en materia de seguridad social; e iv) infracciones a la labor inspectiva, siendo el Reglamento de la LGIT el que desarrolla ampliamente cada supuesto de hecho.

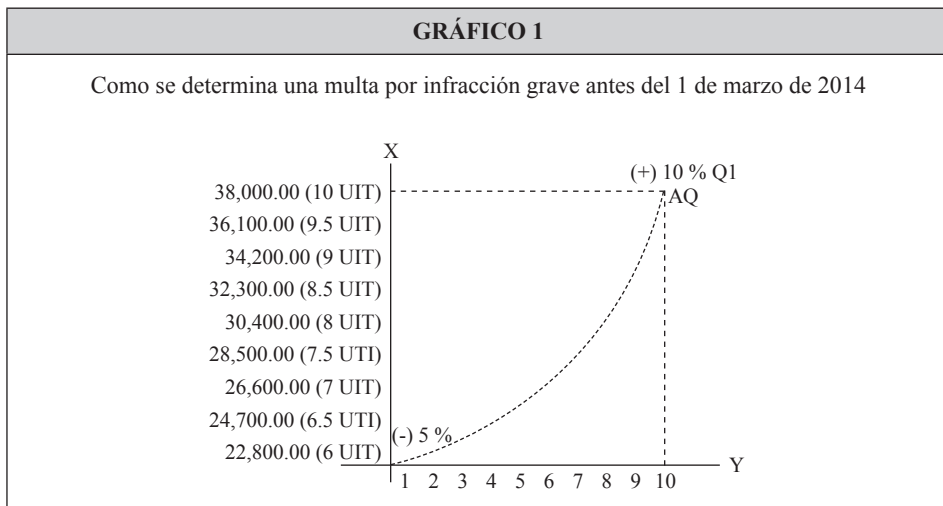
Por su parte el artículo 37 de la LGIT establece que las infracciones de acuerdo a su gravedad estarán determinadas en el Reglamento de la Ley, es así que el referido reglamento en su artículo 48 inicialmente estableció en general la cuantía y aplicación de las sanciones, para ello tomaba en cuenta la gravedad de la infracción, el número de trabajadores afectados y una base de cálculo en función de la Unidad Impositiva Tributaria vigente, tal como se puede apreciar del siguiente cuadro:

Gravedad de la infracción	Base de Cálculo	Número de trabajadores afectados						
		1-10	11- 20	21-50	51-80	81-110	111 - 140	141 a
Leve	1 a 5 UIT	5-10 %	11-15 %	16-20 %	21-40 %	41-50 %	51-80 %	81 -100 %
Grave	6 a 10 UIT	5-10 %	11-15 %	16-20 %	21-40 %	41-50 %	51 -80 %	81 -100 %
Muy grave	11 a 20 UIT	5-10 %	11-15 %	16-20 %	21-40 %	41-50 %	51-80 %	81 -100 %

(18) RTF N° 01608-9-2011.

Como se aprecia del cuadro, si en el trámite inspectivo se detectaba la configuración de cualquier infracción descrita en la LGIT y desarrollada en su Reglamento, el inspector de trabajo, para determinar la cuantía de una sanción, tenía que observar parámetros razonables ya que la norma establecía bases de cálculo mínima y máxima y, de acuerdo al número de trabajadores afectados la posibilidad de aplicar porcentajes mínimos y máximos dentro de un determinado rango.

En cierta medida, la tabla que inicialmente contenía el artículo 48 del Reglamento de la LGIT, permitía al inspector aplicar un criterio parcialmente discrecional, ya que se establecían parámetros que debía observar para proponer la imposición de una sanción; por ejemplo, si se detectaba la comisión de una infracción grave y los trabajadores afectados eran cinco, observando el rango de la base de cálculo y los porcentajes mínimos y máximos podía realizar el siguiente razonamiento:



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo al gráfico⁽¹⁹⁾ se aprecia que se podía establecer la cuantía de la sanción a ser propuesta en forma gradual (línea A); por lo tanto, para

(19) Gráfico 1, en el cual “X” representa la cuantía de las multas con base en UITs propuesta por la anterior regulación contenida en el artículo 48 del Reglamento, “Y” el número de trabajadores que podrían verse afectados ante el incumplimiento de las obligaciones sociolaborales y la línea “A” la forma progresiva para determinar la multa en función de los criterios de gradualidad establecidos en el artículo 38 de la LGIT, lo que permitía imponer sanciones observando el principio de razonabilidad.

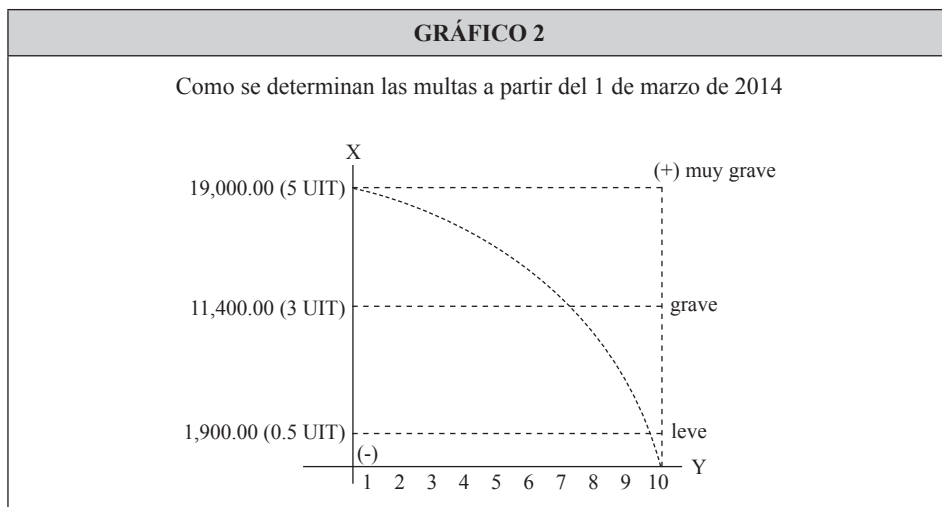
proponer la multa, si era importante determinar el número de trabajadores realmente afectados y dependiendo de ello, recién establecer el porcentaje aplicable entre el 5 % al 10 % de una base de cálculo de 6 a 10 UIT, lo cual permitiría aplicar un criterio razonable tanto en el trámite inspectivo como en el procedimiento sancionador.

Sin embargo, con la nueva escala de multas vigente a partir del 1 de marzo de 2014, como consecuencia de la modificación al artículo 48 del Reglamento de la LGIT a raíz de lo dispuesto por el D.S. N° 012-2013-TR, no es posible que tanto al proponer o imponer una multa se determine la cuantía aplicando un criterio razonable, ya que actualmente para el cálculo se aplica una tabla con valores fijos determinados que no permiten modificación, tal como se detalla a continuación:

RÉGIMEN GENERAL										
Gravedad de la Infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	501 a 999	1,000 y más
Leve	1,900	6,460	9,310	17,100	22,800	27,360	38,950	55,860	79,800	114,000
Grave	11,400	28,500	38,000	47,500	57,000	76,000	95,000	136,800	152,000	190,000
Muy grave	19,000	38,000	57,000	83,600	102,600	136,800	171,000	228,000	304,000	380,000

Este cuadro al establecer la nueva cuantía con importes fijos limita al inspector durante el trámite inspectivo y al Sub Director durante el procedimiento sancionador, la posibilidad de que apliquen el principio de razonabilidad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 47.3 del Reglamento de la LGIT, pues a diferencia de la regulación anterior establecida en el artículo 48 modificado ya no existen parámetros para poder determinar de manera gradual la cuantía de la sanción.

Como se aprecia del cuadro precedente, si durante el trámite inspectivo se constata la comisión de una infracción, la propuesta de sanción (multa) es una sola sin que importe el número de trabajadores afectados, es decir; por ejemplo, si se afectó a un (1) solo trabajador o a diez (10) en caso de una infracción leve la multa será de S/. 1,900.00, si es grave será de S/. 11,400.00 y si es muy grave será de S/. 19,000.00, situación que procedo a graficar a continuación:

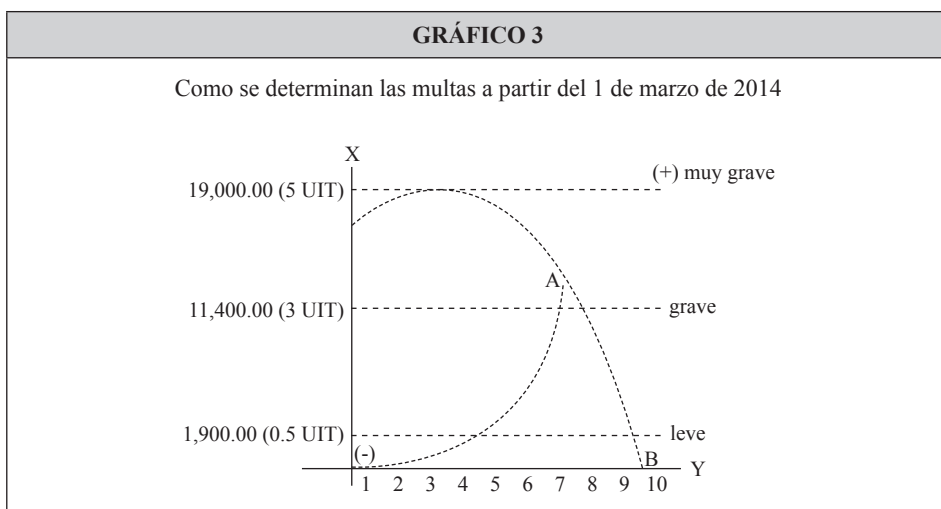


Fuente: Elaboración propia.

El gráfico anterior nos permite apreciar que a partir de la aplicación de la nueva cuantía de las multas, solo se puede determinar las sanciones tomando como base el importe máximo de UITs y de trabajadores (línea B), lo cual demuestra la inexistencia de razonabilidad al proponer o imponer la sanción, ya que la multa máxima subsume al número total de trabajadores, resultando esta forma de proponer la sanción totalmente desproporcionada.

Si bien no es justificado, no es igual detectar el incumplimiento de obligaciones sociolaborales en perjuicio de un trabajador que de diez; por lo que si durante la inspección existe la imposibilidad de graduar la sanción en atención al número de trabajadores, es evidente que siempre se propondrá un importe fijo, no existiendo una base de cálculo progresiva como en la anterior regulación; por ejemplo, la base de cálculo anterior para las infracciones leves era entre el 5 % al 10 % de 1 a 5 UIT.

Si comparamos la forma para determinar la cuantía de la sanción anterior y actual, no queda duda que además del número de trabajadores afectados, resultaban determinantes los parámetros porcentuales y la cantidad de UIT que establecía la anterior regulación, ya que en ese escenario si se podía observar el principio de razonabilidad tanto al proponer la sanción durante el trámite inspectivo como al imponer la misma en el procedimiento sancionador.



Fuente: Elaboración propia.

Este último gráfico⁽²⁰⁾ demuestra que la actual cuantía de sanciones, regulada por el artículo 48 del Reglamento de la LGIT, limita la aplicación del principio de razonabilidad, es así que A representa la gradualidad progresiva que se observaba al imponer una multa teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el número de trabajadores afectados; y B representa la forma actual de determinar las multas en base en un monto fijo sin importar el número de trabajadores afectados.

Adicionalmente, el literal a) del artículo 44 de la LGIT establece que el procedimiento sancionador se basa, entre otros principios, en el de observancia del debido proceso, determinando que el administrado (empleador) goce de todos los derechos inherentes al procedimiento sancionador, entre los que se encuentra el de obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa de trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho.

Por lo manifestado, con la modificación del artículo 48 del Reglamento no se respeta el derecho al debido procedimiento, ya que al proponer una sanción durante el trámite inspectivo o al imponer la misma en el procedimiento sancionador, se limita la posibilidad de graduar su cuantía observando el principio de

(20) Gráfico 3, en el cual "X" representa la cuantía máxima de las multas de acuerdo a su gravedad con base en UIT, "Y" el número de trabajadores que podrían verse afectados ante el incumplimiento de las obligaciones sociolaborales, la línea "A" el principio de razonabilidad contenido en el artículo 47.3 del Reglamento, y la línea "B" la limitación generada por el artículo 48 del Reglamento para aplicar el principio de razonabilidad tanto al proponer como al imponer las sanciones, lo cual es contrario al criterio de graduación de las sanciones desarrollado por el literal b) del artículo 38 de la LGIT.

razonabilidad, lo cual genera la inobservancia del principio de legalidad, lo que descalifica la actuación inspectiva y el procedimiento sancionador.

VII. CONCLUSIONES

Si bien el Estado peruano ratificó el Convenio 81 de la OIT y de manera progresiva instauró sistemas de inspección de trabajo destinados a garantizar el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales por parte de los empleadores, no fue hasta la entrada en vigencia de la LGIT y su Reglamento que se generó un sistema de inspección de trabajo debidamente estructurado.

El sistema de inspección de trabajo vigente además de determinar de manera detallada las infracciones a las normas sociolaborales, estableció inicialmente la cuantía de las sanciones que se debían imponer en forma gradual, teniendo como referencia de cálculo UITs, el número de trabajadores afectados y un porcentaje que permitía determinar la sanción de manera razonable.

Tanto la LGIT y su Reglamento se inspiran en determinados principios; sin embargo, a diferencia del D.Leg. N° 910 las normas vigentes no incluyeron entre ellos, en forma expresa, el de razonabilidad y proporcionalidad hecho que no determina su inaplicación durante la actuación inspectiva así como tampoco en el desarrollo del procedimiento sancionador.

Los artículos 38 y 43 de la LGIT y 47.3 y 52 de su Reglamento establecen la posibilidad de aplicar el principio de razonabilidad, es así que el artículo 48 del Reglamento antes de su modificación permitía que las sanciones propuestas e impuestas ante el incumplimiento de las obligaciones sociolaborales, se impongan observando el principio referido.

El D.S. N° 012-2013-TR modificó el artículo 48 del Reglamento de la LGIT; a partir de ello, las sanciones ante el incumplimiento de obligaciones sociolaborales se imponen únicamente en función de montos fijos predeterminados sin importar el número de trabajadores afectados o un porcentaje sobre la base de cálculo en UITs, lo cual es contrario a lo normado por el artículo 38 de la LGIT.

La nueva cuantía de las sanciones vigente a partir del 1 de marzo de 2014, si bien busca desincentivar conductas infractoras, al imponer multas elevadas ante el incumplimiento de las obligaciones sociolaborales, no permite que durante el trámite inspectivo y el procedimiento sancionador se aplique el principio de razonabilidad lo cual determina un exceso de la potestad sancionadora del Estado.

El presente artículo no cuestiona la necesidad de imponer sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones sociolaborales, sino busca demostrar que nuestro sistema inspectivo no puede dejar de aplicar el principio de razonabilidad al proponerse o imponerse multas, ya que no es igual imponer una sanción por afectar a uno o a diez trabajadores.

Si se buscaba desincentivar conductas infractoras, se pudo modificar la base de cálculo establecida en el artículo 48 del Reglamento antes de su modificación, imponiendo una base más elevada por cada nivel de infracción, permitiendo que la multa a proponerse o imponerse se determine aplicando un porcentaje sobre la base de cálculo en atención al número de trabajadores afectados.

De los artículos 47.3 y 48 del Reglamento, se advierte que los importes fijos de las multas, podrían ser los montos máximos que se propondrían o impondrían como sanción, pero atendiendo al número de trabajadores afectados, ya que de lo contrario, los criterios de graduación reconocidos en el artículo 38 de la LGIT y el artículo 47.3 del Reglamento carecerían absolutamente de sentido.

Finalmente, se debe tener en cuenta que nuestro sistema inspectivo de trabajo, a nivel del trámite inspectivo como en el procedimiento sancionador, no dejan de ser procedimientos administrativos de naturaleza correctiva; por lo que no pueden dejar de observar el principio de razonabilidad, ya que tal omisión configura una limitación que es contraria al principio de legalidad y la garantía del debido procedimiento.