



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA



TESIS

“EL IMPACTO DE LA INAPLICABILIDAD DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA SUNAFIL, FRENTE AL DERECHO A LA
LIBRE EMPRESA.”

PARA OPTAR AL TITULO DE ABOGADO

PRESENTADO POR: Bach. RUTH MARTHA SANCHEZ
ACURIO.

ASESOR: Dr. CARLOS EDUARDO JAYO SILVA.

CUSCO – PERU

2020



Al amor de los amores, Dios en su trinidad perfecta, quien me da la oportunidad de vivir y servir. Al amor inagotable, María en todas sus advocaciones, por ser ejemplo de vida.

Por ayudarme comprobar que la fe mueve montañas y sé que siempre están junto a mí, a ustedes Ángeles Cordilleranos y Pachamamas.

Por ser mis guías, mi alegría y vida entera, a ustedes Rosa y Timoteo, me lucí al elegirlos como padres.

A Placida, mi mamicha, amor más grande que el tuyo, jamás.

A Natividad, mi china, eres la mejor, gracias por todo.

A Alejandrina, mi maestra y guía, gracias por sus enseñanzas.

A mi familia y amigos, por acompañarme y ser parte importante de mi vida.



RESUMEN

Desde su creación, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral ha tenido mucho protagonismo en lo que a la defensa de los derechos de los trabajadores y control a las empresas se trata. Si bien esta autoridad administrativa se dedica a cumplir con todas las funciones a su cargo al velar y hacer cumplir todas las normas socio laborales, de seguridad y salud en el trabajo, también perjudica de manera particular a las empresas inspeccionadas, vulnerando y atentando contra el derecho a la libre empresa. A través de este trabajo de investigación, se busca conocer y determinar la afectación al derecho a la libre empresa como consecuencia de la inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL. De la misma manera, determinaremos la naturaleza jurídica del principio mencionado y llegar a conocer los efectos que produce la inaplicación del mismo, dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL frente al derecho a la libre empresa.

Palabras Clave. Razonabilidad, proporcionalidad, empresa, libertad de empresa, trabajador, empleador, sanción, inspección del trabajo, criterio, infracción administrativa, rendimiento económico, SUNAFIL.



ABSTRACT

The National Superintendence of Control Working (SUNAFIL by its name in Spanish) has been playing an important role in defence and control for rights of workers. SUNAFIL has the commitment to defend all the socio working rules, of security and health in companies, but also prejudices companies that inspects, infringing and assailing against their right of free market. This investigation has the aim of determining and understanding the effect on free market as an implication of ignoring the principle of reasonability and proportionability in its administrative sanctioned process; additionally, we will determine the legal nature of the mentioned principle and discover the effects that produce its no application from the administrative sanctioned process of SUNAFIL against the right of free market.

Keywords. Reasonability, proportionability, company, free market, worker, sanction, labor inspection, criteria, administrative infraction, economic performance, SUNAFIL.



INDICE

RESUMEN.....	3
CAPITULO I.....	12
1. EL PROBLEMA	12
1.1. Planteamiento del problema	12
1.2. Formulación del problema	14
1.2.1. Problema general.	14
1.2.2. Problemas específicos.	14
1.3. Objetivos de la investigación	14
1.3.1. Objetivo general.	14
1.3.2. Objetivos específicos.	15
1.4. Justificación	15
1.4.1. Conveniencia.	15
1.4.2. Relevancia Social.....	15
1.4.3. Implicancias prácticas	16
1.4.4. Valor Teórico.....	16
1.4.5. Utilidad Metodológica.....	17
1.5. Viabilidad de la investigación	17
1.6. Delimitación del estudio.....	17
1.6.1. Delimitación espacial.	17
1.6.2. Delimitación temporal.	18
1.6.3. Delimitación social.	18



1.7. Limitaciones.....	18
CAPITULO II.....	18
2. MARCO TEÓRICO	18
2.1. Antecedentes de la investigación.....	18
2.1.1. Tesis.....	18
2.1.2. Artículos Especializados.....	22
2.2. Bases teóricas.....	23
2.2.1. Principio de razonabilidad y proporcionalidad.....	23
2.2.1.1. Principio de razonabilidad	23
2.2.1.1.1. Definición.....	23
2.2.1.1.2. Antecedentes históricos.....	25
2.2.1.1.3. Principio de Razonabilidad en la doctrina estadounidense.....	25
2.2.1.1.4. Principio de razonabilidad en el Perú.....	27
2.2.1.2. Principio de proporcionalidad.....	29
2.2.1.2.1. Definición.....	29
2.2.1.2.2. Antecedentes históricos.....	30
2.2.1.2.3. Principio de proporcionalidad en la doctrina alemana.....	30
2.2.1.2.4. El principio de Proporcionalidad en el Perú.....	31
2.2.1.3. Razonabilidad vs Proporcionalidad.....	32
2.2.1.4. Posición peruana sobre razonabilidad y proporcionalidad.....	33
2.2.1.5. Posición adoptada en el trabajo de investigación.....	34



2.2.1.6.	<i>El principio de razonabilidad y proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador de la SUNAFIL.</i>	34
2.2.1.6.1.	<i>SUNAFIL.</i>	35
2.2.1.6.1.1.	<i>Inspección Laboral.</i>	36
2.2.1.6.2.	<i>Procedimiento Administrativo Sancionador.</i>	38
2.2.1.6.2.1.	<i>Infracción administrativa.</i>	39
2.2.1.6.2.2.	<i>Procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL.</i>	40
2.2.1.6.2.3.	<i>Principio de razonabilidad y proporcionalidad en las actuaciones administrativas.</i> ...	42
2.2.1.6.2.4.	<i>El principio de razonabilidad y el criterio de graduación de sanciones en la ley N° 28806 y en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR 29/10/2006.</i>	43
2.2.1.6.3.	<i>Impacto de la inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad y su efecto económico y financiero.</i>	45
2.2.2.	El Derecho a la Libre empresa frente a la inaplicación del Principio de razonabilidad y proporcionalidad.	46
2.2.2.1.	<i>La libre empresa en el Perú.</i>	47
2.2.2.1.1.	<i>Libertad de fundación y acceso al mercado</i>	49
2.2.2.1.2.	<i>Libertad de organización</i>	49
2.2.2.1.3.	<i>Libertad de competencia.</i>	50
2.2.2.1.4.	<i>Libertad para cesar las actividades.</i>	50
2.2.2.1.5.	<i>Rol del Estado frente a la libre empresa.</i>	51
2.2.2.2.	<i>Aplicación del principio de razonabilidad en el criterio de graduación de sanciones de la SUNAFIL y su impacto en las empresas inspeccionadas.</i>	52



2.2.2.2.1. Efectos de la inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad a la empresa.	53
2.3. Definición de términos	54
2.4. Formulación de hipótesis	58
2.4.1. Hipótesis General.	58
2.4.2. Hipótesis específicas.	58
2.5. Categorías de estudio	58
CAPÍTULO III.	59
3. METODOLOGÍA	59
3.1. Población y muestra.	60
3.2. Técnicas para recolección de datos	60
3.3. Descripción de los instrumentos	60
CAPITULO IV	60
4. RESULTADOS	60
4.1. Análisis de expedientes sancionadores.	60
4.1.1. Información general de los expedientes.	60
4.1.2. Información de los procesos sancionadores.	63
4.2. Evaluación detallada de los expedientes	65
4.3. Resultados de las encuestas.	70
4.4. Discusión de resultados.	78
CONCLUSIONES	82
RECOMENDACIONES	84



CAPITULO V.....	86
5. BIBLIOGRAFÍA.....	86
MATRIZ DE CONSISTENCIA	90



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Categorías de estudio.....	58
Tabla 2: Metodología.....	59
Tabla 3: Datos generales de las empresas inspeccionadas.....	61
Tabla 4: Datos de los expedientes sancionadores.	64
Tabla 5: Análisis de los expedientes sancionadores.....	65



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Ocupación	70
Figura 2: Conocimiento de la labor de la SUNAFIL	71
Figura 3: Función de promover, supervisar y fiscalizar	71
Figura 4: Función de proporcionar asesoría técnica	72
Figura 5: Razonabilidad de las decisiones	73
Figura 6: Vulneración al derecho a la libre empresa	74
Figura 7: Criterios de la SUNAFIL	74
Figura 8: Criterios vs. Normas constitucionales	75
Figura 9: Riesgo de pérdida financiera	77
Figura 10: Rentabilidad de las empresas	77



CAPITULO I

1. EL PROBLEMA

1.1.Planteamiento del problema

El 19 de diciembre del 2013, mediante la Ley N° 29981, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), como un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; con la función de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad y salud en el trabajo, proporcionar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

Como se menciona en la ley, con la creación de la SUNAFIL se busca velar por el respeto y la protección de los derechos del trabajador que, gracias al desarrollo de sus funciones, se ha ido fortaleciendo con el paso de los años; sin embargo, al defender los derechos laborales de los trabajadores, se ha dejado de lado los derechos de los empleadores, sujetos a las diversas fiscalizaciones realizadas por esta entidad, ya que son ellos los que (por diversos motivos empresariales), al no cumplir con los parámetros del sistema de fiscalización, reciben excesivas multas.

Gran parte de esas sanciones (multas) son propuestas sin respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad exigidos por nuestro ordenamiento jurídico, puesto que, para proponer la multa no se considera el estado financiero de la empresa, imponiendo multas exuberantes que ponen en riesgo su estabilidad económica y financiera.



En ese sentido, se estaría atentando y vulnerando la libertad de empresa, un derecho fundamental de la Persona Jurídica, porque los criterios de graduación de sanciones en la Ley N° 28806 y en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR 29/10/2006, se considera únicamente la gravedad de la falta cometida y el número de trabajadores afectados, más no el estado económico y financiero de la empresa, afectando así la estabilidad económica de la empresa fiscalizada.

Se aprecia claramente, que la SUNAFIL realiza un trabajo que, por un lado, protege y respalda los derechos socio laborales, pero por otro lado, con las sanciones basadas en criterios nada proporcionales ni razonables, sentencia con una muerte lenta a las empresas y a los propios trabajadores, las que, al recibir las multas, no tienen más opción que agotar la vía administrativa para recurrir a la instancia judicial, mediante el proceso contencioso administrativo (cuya duración mínima aproximada es de 02 años), y en el peor de los casos, declarar su muerte jurídica con la liquidación de la empresa como consecuencia de la multa impuesta.

SUNAFIL tiene la potestad de fiscalizar, inspeccionar y sancionar, empero debe realizar sus funciones bajo los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, consiguiendo así, un equilibrio entre los objetivos de la SUNAFIL (velar por el cumplimiento de las normas socio laborales y dejar de ser visto como un simple elemento sancionador) y de la empresa (al formalizar y mantener su estabilidad económica y financiera).



Lo que se busca en el presente trabajo es evaluar la correcta aplicación del principio de proporcionalidad y razonabilidad, así como sus implicancias en los derechos fundamentales y estabilidad económica de las empresas inspeccionadas.

1.2. Formulación del problema

1.2.1. Problema general.

¿De qué manera la inaplicabilidad de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL afecta el derecho a la libre empresa?

1.2.2. Problemas específicos.

¿Cuál es la naturaleza jurídica del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL?

¿Cuáles son los efectos que produce la inaplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL al derecho a la libre empresa?

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general.



Determinar la afectación al derecho a la libre empresa por la inaplicabilidad de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL.

1.3.2. Objetivos específicos.

Analizar la naturaleza jurídica del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL.

Conocer los efectos que produce la inaplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL frente al derecho a la libre empresa.

1.4. Justificación

1.4.1. Conveniencia.

Es conveniente realizar esta investigación por tratarse de un problema que amerita el interés por parte del Estado y las empresas, para buscar una adecuada solución sobre cómo aplicar correctamente los principios administrativos de razonabilidad y proporcionalidad, evitando la vulneración del derecho a la libre empresa y de la misma manera, se cumpla con la finalidad del Estado, a través de la SUNAFIL, de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad y salud en el trabajo.

1.4.2. Relevancia Social.



El presente trabajo tiene relevancia de carácter social porque afecta a un país, es decir, a nivel nacional, regional y local; debido a que se trata de la afectación del derecho a la libre empresa y como consecuencia afecta también a los trabajadores, convirtiéndose así en un problema social que incumbe a toda la población.

1.4.3. Implicancias prácticas

Lo que se busca con la presente investigación, es la existencia de problemas reales que vienen afectando la vida económica de empresas como consecuencia de los conflictos laborales generados y descritos en la problemática de la presente investigación, el que nos permita alcanzar soluciones que resuelvan los fenómenos jurídicos derivados.

Los aportes académicos nos permitirán, también reconocer las posibles actuaciones que se vienen realizando, afectando a las empresas inspeccionadas que se encuentran en un contexto de una economía, donde la informalidad adquiere mayor protagonismo.

1.4.4. Valor Teórico

La carencia de investigaciones que nos permitan recoger conocimientos y expresarlos en teorías orientadas a ser aplicadas en otros espacios económicos es una realidad. La presente investigación pretende alcanzar un marco teórico que nos permita resolver los problemas descritos y ser considerados en otras latitudes como un marco a ser aplicado, evidentemente, tomando en consideración determinadas



particularidades de la realidad laboral y empresarial, así como la actuación del Estado frente a estas.

1.4.5. Utilidad Metodológica

Los resultados del estudio de la presente investigación pueden motivar y aportar información para estudios jurídicos posteriores, los cuales pueden ser abordados en diversos puntos de vista que complementan el presente estudio; de la misma manera, puede ser utilizado para una futura modificación de artículos de la Ley N° 28806 y del Decreto Supremo 019-2006-TR 29/10/2006, respecto al criterio de graduación de sanciones, sin dejar de lado los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

1.5. Viabilidad de la investigación

Bibliográficamente la investigación si es realizable, ya que se cuenta con información respecto al tema que tratamos para efectuar el desarrollo de la misma; por otro lado, se seguirá compilando información para un mejor esclarecimiento. Respecto al aspecto financiero, se cuenta con los recursos económicos necesarios y suficientes para llevar a cabo dicha investigación, ya que la misma no implica un excesivo gasto. Por último, para un mejor desarrollo de la investigación se contará con la asesoría de diversos especialistas en la materia, quienes aportarán con su conocimiento y sobre todo experiencias para la consecución de la materia de investigación.

1.6. Delimitación del estudio.

1.6.1. Delimitación espacial.



El presente trabajo extiende su alcance al territorio peruano donde puede tener aplicación la propuesta de estudio respecto a la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad en un proceso administrativo sancionador

1.6.2. Delimitación temporal.

El presente trabajo se inició en el año 2019, proyectándose su conclusión en el mes de mayo de 2020.

1.6.3. Delimitación social.

Los alcances del presente trabajo beneficiarán directamente a las empresas quienes son los sujetos inspeccionados por la SUNAFIL.

1.7. Limitaciones

El presente trabajo enfrenta múltiples limitaciones por el afán de buscar la verdad de lo investigado, una viene a ser la actitud poco colaboradora de la SUNAFIL para brindar información de los procesos y los expedientes en conflicto, lo que se convertiría en una riqueza jurídica para la presente investigación.

CAPITULO II

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación

2.1.1. Tesis.

Tesis 1.

Juan Carlos Requejo Alemán (2013) realizó la tesis titulada ***“FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL PERÚ”***, en la facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del



Perú, para el grado de Magister en Derecho de la Empresa. Entre otras, la tesis arriba a las siguientes conclusiones:

- i. Garantizar la efectiva aplicación del sistema infracciones y sanciones aplicables al sistema funcional de inspección del trabajo, no sólo para asegurar el cumplimiento efectivo de la ley sino también para flexibilizar su aplicación en función de las faltas cometidas, el tamaño de la empresa y el nivel de reincidencia en la falta cometida.
- ii. Se requiere fortalecer una eficiente administración de las multas y la cobranza coactiva de las sanciones aplicadas en el marco de sistema funcional de inspección del trabajo, que permita generar un efecto disuasivo que favorezca el cumplimiento de la normativa socio laboral en el ámbito nacional.

La diferencia entre esta tesis y el trabajo de investigación que se desarrolla, es que en el trabajo de investigación se abordará la aplicación de los principios y la implicancia de estos en el desempeño económico y financiero de las empresas inspeccionadas.

Tesis 2.

Frank Roger Espinoza Laureano (2013) realizó la tesis titulada “**LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL**”, en la facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, para el grado de Magister en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Entre otras, la tesis arriba a las siguientes conclusiones:



- i. En la práctica, las leyes especiales que con carácter sectorial regulan la potestad sancionadora de la Administración circunscriben su contenido a la tipificación de las infracciones y correspondientes sanciones a aplicarse exclusivamente en sus respectivos ámbitos (como es el caso de la LGIT), y muy raras veces desarrollan aspectos que podrían considerarse vinculados al régimen general de la potestad sancionadora y menos aún se apartan deliberadamente de los principios y reglas generales establecidos por la LPAG.
- ii. La Inspección del Trabajo viene a ser una manifestación del *ius puniendi* del Estado, pero que al mismo tiempo constituye un medio para alcanzar la efectividad de los derechos sustantivos de los trabajadores (asemejándose en dicha intención al proceso judicial laboral). Y siendo éste el propósito, consideramos que resulta factible aplicar el principio protector en sede del procedimiento administrativo sancionador laboral, sin que ello implique necesariamente una vulneración del derecho al debido procedimiento que le asiste al administrado – empleador.
- iii. El Derecho Administrativo se encuentra llamado a asegurar la realización de los intereses colectivos (incluyendo los sindicales), sin ceder por ello en la defensa de los intereses individuales de los administrados

La diferencia del trabajo de investigación con la tesis citada, es que se hará un análisis doctrinario, respecto a la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad y cómo la SUNAFIL, a través de su procedimiento administrativo



sancionador, se aparta de ellos y no los aplica, generando así una vulneración al derecho a la libre empresa.

Tesis 3.

Merardo Manuel Leon Alcantara (2015) realizó la tesis titulada ***“APLICACIÓN DE SANCIONES EN UNA INSPECCIÓN DE MATERIA LABORAL Y SU INCIDENCIA EN LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA EMPRESA NEGOCIOS MINERALES E.I.R.L. EN EL PERIODO 2015”***, en la facultad de Ciencias Económicas de la Escuela Académico Profesional de Contabilidad y Finanzas para optar el título de Contador Público. Entre otras, la tesis arriba a las siguientes conclusiones:

- i. Se puede concluir de la presente investigación efectuada a Negocios Minerales E.I.R.L. que la aplicación de sanciones en materia laboral desde la creación de la SUNAFIL incide gravemente en la situación financiera de la empresa disminuyendo la liquidez y el capital de trabajo de la empresa, además de poder dejar a la empresa sin utilidades, afectando su solvencia y capacidad de pago de compromisos a corto plazo.
- ii. El aumento de la cuantía de las sanciones en materia laboral trae como consecuencia un mayor perjuicio para las empresas pequeñas y medianas, como es el caso de Negocios Minerales E.I.R.L que no cuenta con los recursos necesarios para afrontar la aplicación de sanciones.
- iii. Las sanciones aplicadas desde la aparición de SUNAFIL han aumentado en 900% por lo que no son razonables con la realidad de las empresas, lo que dificultará más la lucha contra la informalidad y desalienta las inversiones en nuestro país.



2.1.2. Artículos Especializados.

Artículo 1.

Ursula Cecilia Santa María Taboada (2018) presentó el artículo académico titulado *“APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR REALIZADO POR EL ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE SERVICIO PÚBLICO - OSITRAN”* en la facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo. Entre otras, el trabajo arriba a las siguientes conclusiones:

- i. La razonabilidad que se encuentra intrínseca en el principio de proporcionalidad se evidencia en la decisión de la Administración pública a través de su actuación administrativa, como es la actividad de fiscalización o la emisión de sus actos administrativo, como es el ejercicio de su potestad sancionadora.
- ii. El principio de proporcionalidad es el medio o instrumento mediante el cual se consigue una decisión o actuación razonable de la Administración Pública. Para ello, es de suma relevancia la aplicación del test de proporcionalidad, es decir, la idoneidad, la necesidad y la proporcione en sentido estricto.

La diferencia de este trabajo de investigación con el antes citado, es que, aparte de estudiar y analizar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, se observará aplicación dentro del procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL y su implicancia frente al derecho a la libre empresa.



2.2. Bases teóricas

2.2.1. Principio de razonabilidad y proporcionalidad.

2.2.1.1. Principio de razonabilidad

Todos los seres humanos, al terminar de leer y analizar el contenido de una sentencia, un acto administrativo o una noticia referida a Derecho, nos hemos hecho la siguiente pregunta: ¿la decisión tomada por el juez, es razonable?

Para poder responder todas esas dudas respecto a las decisiones jurídicas adoptadas por los operadores del Derecho, debemos saber que *“la razonabilidad está en el centro del debate jurídico, tanto en el mundo académico como en la práctica, porque siempre se representa como un criterio guía en las decisiones en circunstancias controvertidas”* (Stamile, 2015). Es así que, es necesario desarrollar todas las apreciaciones que giran en torno a este principio, que nos ayudarán a analizar la naturaleza jurídica del mismo.

Es imprescindible analizar a profundidad cada noción y definición de este, puesto que es un principio que forma parte de la mayoría de disciplinas jurídicas, como el Derecho constitucional, Derecho Penal, entre otros; asimismo es un principio cuya aplicación es de suma importancia dentro del Derecho administrativo y sobre todo dentro procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL.

2.2.1.1.1. *Definición.*

Antes de definir el principio de razonabilidad, es preciso dar una noción respecto al significado de “razón”, siendo esta la capacidad que tenemos los



seres humanos para pensar, cuestionar y reflexionar respecto a determinadas situaciones, las cuales nos llevan a entender y comprender la realidad.

Para Natalina Stamile, debe tener en cuenta que la razonabilidad, es *“una categoría conceptual que pertenece a todos los ámbitos, y sobre todo, que es propia de todos los seres humanos, sean estos juristas o jueces, llamados a decidir y a solucionar razonablemente las más espinosas y controvertidas cuestiones jurídicas”* (Stamile, 2015).

La razonabilidad, en palabras del abogado Cristian Guzman:

“implica que lo fines perseguidos por el sean válidos en un Estado de Derecho. De ahí que si los fines de la limitación justifican comportamientos autoritarios o discriminatorios por parte del Estado, es evidente que se estaría violando el principio de preferencia por los derechos constitucionales y, por tanto, la actuación administrativa devendría en inconstitucional”. (Guzman Napurí, 2008)

El principio de razonabilidad, garantiza que las acciones adoptadas por el Estado, a través de las autoridades administrativas, no sean arbitrarias, protegiendo los derechos constitucionales de los que se ve investido el administrado y de esa manera no contravenir lo estipulado en la Constitución.

Por otro lado, se concluye que: *“el principio de razonabilidad actúa como cauce, como límite, como freno de ciertas facultades, cuya amplitud puede prestarse a la arbitrariedad”.* (Anacleto Guerrero, 2015) En ese sentido, podemos mencionar que, el principio que pone límite a las actuaciones administrativas, para que estas no puedan llegar a ser arbitrarias y por tanto inconstitucionales,



es el de Razonabilidad, ya que, mediante este principio, se garantiza los derechos de los administrados.

2.2.1.1.2. *Antecedentes históricos.*

Para poder desarrollar de mejor manera el principio de razonabilidad, es necesario informarnos y estudiar el origen de dicho principio, el contexto histórico, político y jurídico en el cual surgió la idea de razonabilidad. Cabe mencionar que, a partir de este estudio, encontraremos una de las diferencias existentes con la proporcionalidad, teniendo en cuenta que no tienen el mismo origen histórico, temas que abordaremos en su debida oportunidad.

2.2.1.1.3. *Principio de Razonabilidad en la doctrina estadounidense.*

Conforme se podrá advertir a lo largo del desarrollo del presente trabajo, la noción de razonabilidad, surge en los Estados Unidos con el “*due process of Law*” (debido proceso legal), es decir, “*la razonabilidad surge siendo parte del debido proceso legal*” (Cianciardo, 2004).

El debido proceso legal, consistía en una garantía procesal, mediante la cual, un acto era considerado válido si es que se cumplía con determinados procedimientos y reglas; siendo también una garantía contra la arbitrariedad.

Sin embargo, es necesario mencionar que, antes del término “*due process of Law*”, se encuentra como antecedente, la Carta Magna impuesta al Rey Juan Sin Tierra, expresando en su artículo 39 que:

"Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o



privado de su rango de cualquier otra forma, ni usaremos de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares o por ley del reino.” (Carta Magna, 1215).

Posteriormente, en el año 1355, en el Capítulo 3 del Estatuto 28 de Eduardo III, se expresó que:

“ningún hombre, cualquiera sea su estado o condición, será privado de sus tierras, ni de su casa, ni detenido, apresado o acusado, ni condenado a muerte, sin que sea escuchado de acuerdo con el debido proceso legal”, siendo estos documentos medievales, los antecedentes a lo que posteriormente se denominaría el “due process of Law” (Cianciardo, 2004)

Tenemos entonces que, el Estatuto 28 de Eduardo III, fue la base para la quinta enmienda de la Constitución estadounidense, de 1791, en la que se estableció que en asunto criminal *“nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo ni ser privado de su vida, de su libertad y de sus bienes sin el debido proceso legal”* (Cianciardo, 2004). Posteriormente, se fortalece en la décimo cuarta enmienda de la Constitución estadounidense de 1868 en la cual se dispone *“ningún Estado podrá hacer (...); ni privar a una persona de su vida, de su libertad o de su propiedad sin debido proceso legal, ni denegar a cualquier persona la igual protección de la ley”* (Cianciardo, 2004).

Podemos afirmar que, estas dos enmiendas constitucionales exteriorizaron la idea de razonabilidad, ya que se basaron en un mínimo de control de la misma; sin embargo, a lo largo de los años el debido proceso, ganó bastante importancia



y protagonismo y es a fines del siglo XIX cuando el *“debido proceso sustantivo consistió básicamente en una garantía de la razonabilidad de las decisiones de cualquiera de los órganos del Estado: es irrazonable toda decisión que afecta los derechos fundamentales protegidos por la Constitución.”* (Cianciardo, 2004). Conforme podemos apreciar, empezó a concebirse la idea de que la razonabilidad actuaría como un límite al poder del Estado con la finalidad de proteger los derechos fundamentales, dejando en claro que si se afectan a estos, todas las decisiones del Estados devendrían en irrazonables; de esa manera se encontró una herramienta para controlar el actuar estatal a la luz de los criterios de razonabilidad y justicia.

En este punto, podemos mencionar que, después de una evolución ininterrumpida, en Estados Unidos, el principio de razonabilidad pasó a ser tratado como una garantía constitucional contra la falta de razonabilidad de los actos estatales y la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

2.2.1.1.4. Principio de razonabilidad en el Perú.

En nuestro país el concepto de razonabilidad, no se encuentra desarrollado a profundidad. Sin embargo; en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, se menciona que *“(...) el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo”* (Constitución Política del Perú, 1993). Apreciamos que los términos razonabilidad y proporcionalidad son usados como el límite ante una supuesta restricción de derechos humanos.



De la misma manera el principio de razonabilidad se encuentra consagrado en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en el que se encuentra redactado de la siguiente manera:

“Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.” (Ley del Procedimiento Administrativo General, 2001).

Visto de esta forma, el control que se puede realizar en las actuaciones de la autoridad administrativa, están restringidas por este principio, el que evalúa que los fines a emplear sean necesarios para el fin perseguido y no arbitrarios.

Por otro lado; la jurisprudencia nacional respecto al numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, menciona que: *“la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado.”* (Tribunal Constitucional, 2004). En ese sentido, para el Tribunal Constitucional, en el principio de razonabilidad debe existir relación entre el hecho, fin y medios a emplear.

Por lo que, se llega a la conclusión que el análisis de la razonabilidad debe garantizar que, al momento de aplicar una sanción, se deba evaluar correctamente los medios a emplear y los fines públicos a tutelar, para satisfacer la misión estatal; en ese sentido, el principio de razonabilidad es un criterio rector de la actuación administrativa en el ejercicio de sus funciones.



2.2.1.2. Principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad, a diferencia del principio de razonabilidad, fue desarrollado en una realidad jurídica totalmente diferente a la de Estados Unidos. Siendo necesario su estudio para desarrollar su vinculación dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL.

2.2.1.2.1. Definición.

Como idea inicial, podemos decir que la proporcionalidad es *“aquello que guarda o tiene equivalencia, correspondencia, equilibrio. La proporcionalidad indica o explica una relación de correspondencia, equivalencia o equilibrio entre dos objetos o cosas.”* (Becerra, 2012); en pocas palabras, la proporcionalidad busca el equilibrio entre dos situaciones, en las cuales (se podría decir) existe un conflicto.

Por otro lado; Andrés Paredes menciona que el principio de proporcionalidad es:

“Una medida que fija el componente de constitucionalidad en los actos y normas del poder estatal, por la que se garantiza al individuo la adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la optimización de sus derechos fundamentales. En este entender la proporcionalidad, como principio general del derecho, está encarnada explícita o implícitamente en la Constitución, y obra como regla de interpretación y aplicación del derecho, controla la actividad estatal, calibra los intereses y da equilibrio —entiéndase constitucionalidad—



al orden jurídico y, sobre todo, a su aplicación práctica.” (Paredes Velásquez, 2015)

En ese sentido, conforme explica el autor antes citado, podemos concluir que la proporcionalidad es tomada como un parámetro para la administración pública y asegurar el equilibrio en el orden jurídico y garantizar los derechos fundamentales de los administrados.

2.2.1.2.2. Antecedentes históricos.

Se puede considerar al principio de proporcionalidad como la versión europea del principio de razonabilidad; si bien, a pesar de asemejarse a esta, tienen surgimientos históricos muy distintos.

2.2.1.2.3. Principio de proporcionalidad en la doctrina alemana.

Las primeras nociones respecto al principio de proporcionalidad, se dieron en el derecho continental, específicamente en Alemania, siendo un criterio tradicional correspondiente al derecho penal conocido como la “prohibición de exceso”, donde se exigía que las penas tenían que ser valoradas en proporción al delito, asimismo, estas debían ser establecidas en base a la importancia social del hecho (delito) y el bien jurídico protegido (Sapag, 2008)

A lo largo del siglo XIX, este principio hizo un cambio, del derecho penal al administrativo y, conforme menciona Carlos Bernal *“fue acuñado como un criterio de control sobre los poderes discrecionales de la administración y como límite al ejercicio del poder de policía”* (Bernal Pulido , 2003), siendo considerado como un límite jurídico serio.



Posteriormente, se llegó a considerar que los principios tradicionales del derecho administrativo, eran principios constitucionales, y fue entonces cuando la proporcionalidad pasó a controlar los actos del Estado correspondientes a su intervención en los derechos fundamentales,

Se puede decir entonces que: *“la proporcionalidad fue en sus comienzos un estándar destinado al control de los poderes discrecionales de la Administración”* (García De Enterría, 1979), pero adquirió más protagonismo, en lo que a derechos fundamentales se tratara.

Como se explicó en el párrafo anterior, la proporcionalidad en Alemania, fue destinada al control del poder de la administración, llegando así a convertirse en un pilar fundamental ligado al ámbito policial y ser considerado como un principio fundamental del estado de derecho.

2.2.1.2.4. *El principio de Proporcionalidad en el Perú.*

Conforme se mencionó en el desarrollo del principio de razonabilidad, la proporcionalidad también se encuentra mencionada en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución Política del Perú de 1993, en la cual la ponen como límite del poder del Estado.

Por otro lado, la jurisprudencia nacional, respecto a la proporcionalidad, menciona que: *“más allá de la convención doctrinaria que admite su autonomía como concepto, en puridad, la proporcionalidad es una modalidad más de la razonabilidad.”* (Tribunal Constitucional, 2004).



Asimismo, en la sentencia del Exp. 0760-2004-AA/TC, se define al principio de proporcionalidad como un test de valoración para evaluar los actos estatales que inciden sobre derechos subjetivos (constitucionales o simplemente legales). Como se establecerá más adelante, en nuestra doctrina nacional, no existe uniformidad respecto a la proporcionalidad, ya que muchos dan a conocer que tanto la razonabilidad como la proporcionalidad, son lo mismo.

2.2.1.3. Razonabilidad vs Proporcionalidad.

Conforme lo desarrollado precedentemente, claramente nos encontramos ante dos escenarios que, a simple vista, parecen ser lo mismo; sin embargo, conforme el análisis y estudio doctrinario realizado, se trata de dos figuras distintas.

En primer lugar, el origen histórico de ambos principios se atribuye a dos realidades divergentes, que fueron evolucionando conforme a los fenómenos sociales de su respectiva época, siendo así que el término de razonabilidad se emplea más en Estados Unidos y la proporcionalidad en Alemania.

Quedan claras todas las semejanzas que existen entre el principio de razonabilidad del derecho anglosajón y el principio de proporcionalidad de origen europeo; sin embargo, el vínculo que los une es: *“la posibilidad, por parte del órgano encargado de realizar el control de constitucionalidad –sea un sistema difuso o concentrado–, de hacerlo sobre la sustancia o el contenido de los actos estatales.”* (Sapag, 2008).



Por otro lado, debemos tener en consideración, que nos encontramos frente a una división doctrinaria, ya que para unos existe grandes diferencias, y para otros son tratados por igual. En este entender, se puede estar de acuerdo en que ambos principios son similares.

2.2.1.4. Posición peruana sobre razonabilidad y proporcionalidad.

En el Perú, los conceptos de razonabilidad y proporcionalidad, son usados como sinónimos, aunque la doctrina haga distinción entre ellos, en teoría ambos principios están íntimamente ligados. Es así que el Tribunal Constitucional menciona que:

*“El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3° y 43°, y plasmado expresamente en su artículo 200°, último párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; **puede establecerse, prima facie, una similitud entre ambos principios**, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres*



subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.” (Tribunal Constitucional, 2004)

Como explica el máximo intérprete de la Constitución, ambos principios son similares, siendo el principio de proporcionalidad el procedimiento necesario para llegar al principio de razonabilidad.

2.2.1.5. Posición adoptada en el trabajo de investigación.

Puesto que el problema formulado en el trabajo de investigación busca analizar los efectos de la inaplicación de estos principios en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL al derecho de la libre empresa; tomaremos como referencia la Sentencia del Expediente N° 2192-2004-AA /TC, ya que el Tribunal Constitucional, desarrolla el principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador, ámbito en el que se desarrolla nuestro problema, lo cual será abordado ampliamente en su debida oportunidad.

Es necesario conocer que el principio de razonabilidad está relacionado con la legalidad de las acciones y el principio de proporcionalidad con la relación entre los medios y fines de dichas acciones.

En ese entender, la posición adoptada para el presente trabajo, considera al principio de razonabilidad y proporcionalidad como uno solo, ya que como establece el Tribunal Constitucional, un principio es resultado del otro.

2.2.1.6. El principio de razonabilidad y proporcionalidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador de la SUNAFIL.



Habiendo definido el principio de razonabilidad y proporcionalidad, y establecido nuestra posición respecto a las diferencias doctrinarias entre ellas; es momento de desarrollar estos principios dentro del ámbito en el que se desenvuelve nuestro problema de investigación.

Como se mencionó, el contexto en el que se evaluará la aplicación de estos principios es en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL.

2.2.1.6.1. SUNAFIL.

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral o SUNAFIL (por sus siglas) es una persona jurídica de derecho público interno, con autonomía para el ejercicio de sus funciones.

Es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; con la función de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad y salud en el trabajo; proporcionar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

Respecto a los recursos de la SUNAFIL, se debe tener en cuenta que son los siguientes:

“Artículo 21. Recursos

- a) Los que le asigne la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.*
- b) Los ingresos recaudados a consecuencia del cumplimiento de sus funciones.*



- c) *Los provenientes de la cooperación técnica internacional no reembolsable, de conformidad con la normativa vigente.*
- d) *Los demás que recursos que se le asigne.(...)*” (Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), 2013)

Como se observa en la Ley la SUNAFIL podrá incrementar sus recursos en función al desarrollo de sus funciones.

En pocas palabras, podemos decir que la SUNAFIL es un organismo que se encarga de supervisar el cumplimiento de las normas socio laborales, en los centros de trabajo a nivel nacional.

2.2.1.6.1.1. Inspección Laboral.

Se menciona que la inspección es una potestad o función que sirve o ayuda a identificar acciones previstas en un ordenamiento jurídico, las cuales habilitan a la Administración Pública realizar actividades que permiten comprobar el cumplimiento de un ordenamiento jurídico determinado (Bermejo Vera, 1998). En ese sentido, lo que busca la inspección, como potestad de la administración pública, es la seguridad del cumplimiento de normas establecidas para determinado fin.

La inspección laboral, para Juan Carlos Requejo es:

“el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden socio laboral y de la seguridad social, así como orientar y asesorar técnicamente en dichas materias de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.”
(Requejo Alemán, 2013) .



Una de las facultades principales de la SUNAFIL, es el velar por el cumplimiento de todas las normas socio laborales, de seguridad y salud en el trabajo, que están destinadas también a velar por los derechos de los trabajadores.

Como facultad de la administración, la inspección laboral es *“el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias.”* (Jiménez Coronado, Quispe Carlos, Rojas Herreros, & García Chanchari, 2017). Cabe resaltar que aparte de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia laboral y de seguridad social; la administración tiene la función de orientar y asesorar a los administrados respecto a mencionadas materias.

Por otro lado, es necesario indicar que los inspectores tienen la facultad de ejercer labores inspectivas, de oficio, las cuales conforme a Milagros Lizares, pueden tener su origen en: una orden de las autoridades competentes en materia de inspección del trabajo, una petición razonada de otros órganos del sector público o de los órganos judiciales, la presentación de una denuncia por cualquier administrado y una decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo. (Lizares Ayala, 2019)

Las inspecciones laborales realizadas por la SUNAFIL, son diligencias de oficio realizados a los centros de trabajo para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral, seguridad y salud en el trabajo; lo cual va a permitir poder adoptar las medidas inspectivas que procedan para



garantizar el cumplimiento de las mismas. Cabe mencionar que dichas inspecciones son realizadas a consecuencia de una denuncia interpuesta por un trabajador o cualquier administrado, así como propia iniciativa de la SUNAFIL.

2.2.1.6.2. *Procedimiento Administrativo Sancionador.*

Antes de desarrollar el contenido del procedimiento administrativo sancionador, es necesario analizar que la potestad sancionadora del Estado o el *ius puniendi* del mismo, es aplicada tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo, siendo esta la facultad que tienen las instituciones del Estado para establecer e imponer sanciones.

Héctor Rojas, menciona que el proceso administrativo sancionador “*está presente en la interrelación cotidiana del Estado con sus administrados, es decir, aparece en cada sector de la vida diaria en que el Estado tiene presencia o interviene para regular dicha actividad*” (Rojas Rodríguez, 2015).

En el contexto del presente trabajo de investigación, debemos tener en cuenta que la facultad sancionadora del Estado se manifiesta y materializa dentro de un proceso administrativo sancionador, mediante el cual se investiga y busca el cumplimiento de los fines estatales.

De acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el procedimiento administrativo sancionador es considerado “*como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción*”. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017). Bajo este concepto, entendemos que el Estado, a través de sus actos, busca responsabilidades



administrativas, las cuales, al ser halladas (conforme el ordenamiento jurídico) son tipificadas como infracciones, que en el futuro genera una sanción.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, también menciona que el procedimiento sancionador, siempre es iniciado de oficio, ya sea por iniciativa propia de la administración o por orden superior, a través de una decisión motivada de otras entidades o por denuncia. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017)

Se debe considerar que, el procedimiento administrativo sancionador es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la administración para dirigir el ejercicio de su potestad sancionadora y brindar garantías a los administrados quienes son los responsables de la comisión de una falta o infracción administrativa.

2.2.1.6.2.1. Infracción administrativa.

Se entiende como infracción administrativa, al incumplimiento a las normas que pertenecen a nuestro ordenamiento jurídico, acto que, dependiendo de la gravedad y lo establecido en las leyes, es materia de una sanción por parte de la autoridad administrativa competente.

Como se mencionó, el ámbito en el que se estudia el problema de investigación es la SUNAFIL, para lo cual, debemos tomar en cuenta las infracciones que se encuentran reconocidas en la Ley General de Inspección del Trabajo, siendo estas:

- a) Infracciones en materia de relaciones laborales.
- b) Infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- c) Infracciones en materia de seguridad social e



d) Infracciones a la labor inspectiva.

2.2.1.6.2.2. Procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL.

Ya habiendo desarrollado el procedimiento administrativo sancionador, es necesario tener en cuenta que este está destinado al cumplimiento de dos objetivos; el primero es comprobar si se ha cometido una falta, y el segundo asegurar el derecho de defensa y controlar la actuación de la administración estatal.

a) Principios generales del procedimiento sancionador.

De acuerdo a la Ley General de Inspección de Trabajo y al D.S. 019-2006-TR (Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo), el procedimiento sancionador de la SUNAFIL se basa en los principios establecidos en el artículo 44 de la LGIT, los cuales son:

- Observación del debido.
- Economía y celeridad procesal.
- Pluralidad de instancias.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, siendo estos: legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud y el principio de *non bis in idem*.

En el caso de la SUNAFIL, el procedimiento administrativo sancionador se inicia solo de oficio, como consecuencia de las actas de infracción por la vulneración del ordenamiento jurídico socio laboral, de salud y seguridad en el



trabajo, así como de las actas de infracción a la labor inspectiva, conforme lo establece la Ley General de Inspección del Trabajo y su respectivo reglamento. Cabe resaltar que los hechos constatados contenidos en las actas de infracción, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan presentar los sujetos responsables en el ejercicio de su derecho de defensa.

Una vez notificada el acta de infracción, el sujeto responsable puede presentar los descargos que estime pertinente, dentro del plazo de 15 días; posteriormente, con descargo o sin él, la SUNAFIL *“si lo considera pertinente, practicará de oficio las actuaciones y diligencias necesarias para el examen de los hechos, con el objeto de recabar los datos e información necesaria para determinar la existencia de responsabilidad de sanción”* (Jiménez Coronado, Quispe Carlos, Rojas Herreros, & García Chanchari, 2017)

Luego de concluido el trámite y transcurrido un plazo no mayor a 15 (quince) días hábiles posteriores a la presentación del descargo, la autoridad administrativa, emitirá la resolución correspondiente teniendo en cuenta todo lo actuado en el procedimiento; dicha resolución debe estar debidamente fundamentada, respetando todo lo establecido en la Ley General de Inspección del Trabajo y su respectivo reglamento.

b) Recurso de apelación.

Contra la resolución emitida por la SUNAFIL, solo cabe el recurso impugnatorio de apelación, el cual conforme a la Ley General de Inspección del Trabajo deberá ser interpuesto dentro del tercer día hábil de notificada



la Resolución de sanción. Sin embargo, de acuerdo a la Ley General del Procedimiento Administrativo, el administrado tiene el plazo de quince días hábiles para interponer el recurso de apelación respectivo; en ambos supuestos, la autoridad administrativa tiene un plazo de treinta días hábiles para poder pronunciarse al respecto.

Finalmente, la resolución que resuelve el recurso de apelación, agota la vía administrativa, facultando al sujeto responsable para acudir al órgano jurisdiccional a fin de interponer una demanda contencioso administrativa, si en caso lo considere pertinente.

2.2.1.6.2.3. Principio de razonabilidad y proporcionalidad en las actuaciones administrativas.

De acuerdo con lo desarrollado, el principio de razonabilidad y proporcionalidad, garantiza que los actos y las decisiones de la administración pública no caigan en arbitrariedades, debiendo aplicarse y respetarse los parámetros establecidos en el Título Preliminar de la Ley N° 27444, la Constitución Política y en el caso de la SUNAFIL, la Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento correspondiente.

De acuerdo a lo estipulado en el Título Preliminar de la Ley N° 27444, queda claro que todas las decisiones administrativas, deben adaptarse dentro de los límites de las facultades establecidas, actos que deben mantener proporción entre los medios empleados y los fines públicos que se deben proteger, cumpliendo y respetando el contenido del principio de razonabilidad y proporcionalidad.



2.2.1.6.2.4. El principio de razonabilidad y el criterio de graduación de sanciones en la ley N° 28806 y en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR 29/10/2006.

Desarrollando a profundidad el contenido de nuestro problema de investigación, es necesario analizar los criterios de graduación de sanciones en la Ley 28806 y el Decreto Supremo N° 019-2006-TR 29/10/2006.

El artículo 38 de la Ley 28806, establece que las sanciones a imponer por la comisión de infracciones, se gradúan teniendo en cuenta: a) la gravedad de la falta cometida y b) el número de trabajadores afectados. (Ley General de Inspección del trabajo, 2006).

De acuerdo a lo establecido por la ley, el primer criterio utilizado por la autoridad administrativa, en este caso la SUNAFIL, corresponde a la gravedad de la falta cometida, teniendo en cuenta que la misma ley señala cuales son las infracciones o faltas materias de sanción, siendo estas: infracciones en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo, de seguridad social y a la labor inspectiva. Cada una de las infracciones mencionadas, se subdividen en faltas leves, graves y muy graves, desarrolladas a detalle en la Ley General de Inspección del Trabajo y su respectivo reglamento.

El segundo criterio corresponde al número de trabajadores afectados; en este punto la SUNAFIL, toma como agravante la cantidad de trabajadores perjudicados por la infracción cometida por el empleador, cabe resaltar que, la infracción cometida a un trabajador será siempre menor a la de una infracción contra 20 trabajadores.



Por otro lado, el artículo 38 de la Ley citada, menciona también que el reglamento establece otros criterios especiales para la graduación de sanciones, en ese entender, en el artículo 47 del D.S N° 019-2006-TR 29/10/2006, se menciona que para imponer sanciones por la infracción a las normas socio laborales estipuladas en la Ley, se tomarán también en cuenta los siguientes criterios:

“a) La peligrosidad de las actividades y el carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a las mismas.

b) La gravedad de los daños producidos en los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas exigibles.

c) La conducta seguida por el sujeto responsable en orden al cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.

(Reglamento de la Ley de Inspección del Trabajo , 2006).

En primer lugar, conforme al reglamento, se considera la peligrosidad de las actividades y el carácter permanente o transitorio; todo esto relacionado con la labor del trabajador y el tiempo que el trabajador está expuesto a esa actividad que la Ley considera peligrosa, correspondiente a las normas de seguridad en el trabajo.

En segundo lugar, se considera, por ejemplo, si en caso ocurra un accidente y este haya sido por negligencia del empleador, a consecuencia de no brindar las medidas preventivas del caso (sea indumentaria, materiales de protección, etc.), en estos casos, se tomará en cuenta la trascendencia de los daños ocasionados al trabajador.



Por último, se considera la conducta que tiene el empleador, frente al cumplimiento de las normas socio laborales, recalcando que las malas conductas (estipuladas en la ley), también son materia de sanción.

Algo sumamente importante, que menciona el artículo 47 del D.S N° 019-2006-TR 29/10/2006 es: *“Adicionalmente a los criterios antes señalados, la determinación de la sanción debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad según lo dispuesto por el artículo 230 numeral 3) de la Ley del Procedimiento Administrativo General”* (Reglamento de la Ley de Inspección del Trabajo , 2006). El mismo reglamento menciona que todos los criterios deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es más, aunque el reglamento no mencione nada respecto a estos principios, se sobreentiende que en el criterio de los inspectores para determinar la sanción debe aplicarse el principio de razonabilidad y proporcionalidad, puesto que es un principio establecido por una ley de mayor jerarquía que la Ley General de Inspección Laboral, la cual es la Ley General del Procedimiento Administrativo General.

2.2.1.6.3. Impacto de la inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad y su efecto económico y financiero.

Es necesario tener conocimiento que, todas las actuaciones derivadas de administración pública generan efectos positivos y negativos en los administrados.

Los actos administrativos derivados de la SUNAFIL, no escapan de esta realidad, ya que tanto la aplicación como la inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad dentro de un procedimiento sancionador de la



misma, generará efectos económicos y financieros tanto en los sujetos inspeccionados como en la autoridad administrativa.

Al hablar de los efectos producidos por las actuaciones, nos referimos al impacto económico y financiero que generan las decisiones adoptadas por la SUNAFIL, ya que estas son sanciones de naturaleza económica, que tienen repercusión en el desenvolvimiento de los administrados.

El impacto económico, es el *“efecto que una medida, una acción o un anuncio generan en la economía. Cuando algo tiene impacto económico, provoca consecuencias en la situación económica de una persona, una comunidad, una región, un país o el mundo”* (Pérez Porto & Gardey, 2018). En el caso de la SUNAFIL, se concluye que la multa impuesta por la autoridad administrativa genera consecuencias en la situación y realidad económica de los sujetos inspeccionados.

Por otro lado, el administrado, como gestor financiero, tiene objetivos orientados al crecimiento de su empresa, para lo cual mantiene un control detallado y ordenado de los ingresos y egresos de la misma. En este entender, el impacto financiero viene a ser, el efecto generado “no solo en la contabilidad, sino en la realidad económica de los estados financieros” (Cañon Comba & Restrepo, 2016) de la empresa.

Como se mencionó, los administrados tienen un control exhaustivo de sus estados económicos, contables y financieros; por lo que, una sanción derivada de la SUNAFIL, impacta directamente contra la situación financiera de la empresa, ya que viene a ser un gasto que no estaba previsto.

2.2.2. El Derecho a la Libre empresa frente a la inaplicación del Principio de razonabilidad y proporcionalidad.



Luego de analizar la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad, es necesario desarrollar las implicancias que tienen en el derecho a la libre empresa.

2.2.2.1. La libre empresa en el Perú.

Para desarrollar todo lo concerniente a la libre empresa, es necesario, definir qué es empresa. En ese entender, Eduardo García y Cristobal Casanueva mencionan que la empresa es la *“entidad que mediante la organización de elementos humanos, materiales, técnicos y financieros proporciona bienes o servicios a cambio de un precio que le permite la reposición de los recursos empleados y la consecución de unos objetivos determinados”* (García del Junco & Casanueva Roch , 2000). La empresa se basa en la organización, y la eficacia de esa organización ayudará a la conseguir los objetivos que se propongan.

Respecto a la libertad de empresa, Baldo Kresalja menciona que su *“reconocimiento se inicia con la Revolución Francesa de 1789 (...) Nuestros textos constitucionales, históricamente, han reconocido el derecho de los ciudadanos a escoger el trabajo y a realizar las actividades económicas que crean convenientes”* (Kresalja Roselló, 2007).

Cesar Landa menciona que la libertad de empresa, conforme al artículo 59 de nuestra Constitución Política es:

“un derecho que se sustenta en el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en la vida económica del país. Pero la libertad de empresa no es un concepto autónomo de los demás derechos fundamentales en la medida que sintetiza todas aquellas actividades económicas en las que, en combinación con el capital, la tecnología y el trabajo, una persona decide, libremente, producir bienes y/o servicios



para el mercado.” (Landa, Principios Rectores y Derechos Fundamentales del Administrado en el Marco de la Constitución Económica de 1993, 2007)

Debemos tomar en cuenta que en la Constitución Política de 1993, el Estado ya no es el promotor principal del desarrollo económico; sino que convierte a la empresa privada como *“la principal responsable de la actividad económica”* (Kresalja Roselló, 2007). Convirtiendo a la libertad de empresa en un derecho fundamental, del cual gozamos todos los ciudadanos para poder participar en el desarrollo económico de nuestro país.

La libertad de empresa se encuentra contemplada en la Constitución Política del Perú, la cual menciona lo siguiente:

“Artículo 59.- Rol Económico del Estado

El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.” (Constitución Política del Perú, 1993)

Respecto al contenido del artículo citado y conforme menciona el Tribunal Constitucional; se entiende que la libertad de empresa *“es el derecho que tiene toda persona a elegir libremente la actividad ocupacional o profesión que desee o prefiera desempeñar, disfrutando de su rendimiento económico y satisfacción*



espiritual” (Tribunal Constitucional, 2005), de la misma manera queda expreso que el Estado garantiza el derecho a la libertad de empresa.

El derecho a la libre empresa es un derecho fundamental, reconocido así por el Tribunal Constitucional, el cual menciona que:

“la libertad de empresa se erige como derecho fundamental que garantiza a todas las personas a participar en la vida económica de la Nación, y que el poder público no sólo debe respetar, sino que además debe orientar, estimular y promover” (Tribunal Constitucional, 2010).

En ese sentido, no se debe dejar de lado que el Estado tiene el deber de orientar, estimular y promover dicho derecho para de esa manera, lograr los fines sociales constitucionalmente consignados.

Ya habiendo establecido la relevancia de la libertad de empresa, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. 03330-2004-AA/TC, menciona que esta consta de cuatro manifestaciones o libertades las cuales son: a) libertad de fundación y acceso al mercado, b) libertad de organización, c) libertad de competencia y d) libertad para cesar las actividades, las que pasaremos a desarrollar.

2.2.2.1.1. *Libertad de fundación y acceso al mercado*

La libertad de fundación, corresponde a la decisión que tienen los ciudadanos de crear una empresa y entrar a cualquier actividad empresarial en los sectores económicos de la nación, es *“la libertad para emprender actividades económicas, en el sentido de libre fundación de empresas y concurrencia en el mercado”* (Tribunal Constitucional, 2005). El Estado, brinda a las empresas, una vez constituidas, libertad plena para actuar dentro del mercado

2.2.2.1.2. *Libertad de organización*



De otro lado, la libertad de organización es la facultad que tienen las empresas a elegir el nombre y objeto de la empresa, así como el tipo de empresa o sociedad que deseen ser. De la misma manera, tienen la libertad de decidir respecto a la organización interna de la empresa, como es el caso de la elección y delegación de facultades de sus representantes, políticas internas, entre otros. Todas estas libertades son desarrolladas en atención a los recursos económicos, humano, etc.

2.2.2.1.3. *Libertad de competencia.*

Baldo Kresalja, define a la libertad de competencia como:

“una facultad inderogable del empresario y motor de un sistema económico. No solo es un derecho sino también una obligación (...). La libertad de competencia tiene como presupuesto legitimador inherente a su ejercicio el cumplimiento de una función social, que actúa como límite de las facultades económicas competitivas.” (Kresalja Roselló, 2007).

En pocas palabras, las empresas tienen la garantía de competir libremente en el mercado y cumplir con sus fines económicos, teniendo en cuenta el deber de cumplimiento de una función social.

2.2.2.1.4. *Libertad para cesar las actividades.*

El Tribunal Constitucional menciona que la libertad para cesar las actividades, es la facultad que tienen los que crearon una empresa *“de disponer el cierre o cesación de las actividades de la misma cuando lo considere más oportuno.”* (Tribunal Constitucional, 2005). Al igual que la libertad de fundación de una empresa, también se tiene la facultad de salir del mercado cuando el empresario lo considere conveniente.



De lo desarrollado precedentemente, se puede concluir que el derecho a la libre empresa es un derecho fundamental presente en la Constitución y reconocido por el Tribunal constitucional en distintas sentencias; derecho que comprende cuatro libertades, que están presentes desde la fundación, organización, acceso al mercado y cesación de la misma; siendo así:

“un auténtico derecho sobre el que se construye el sistema económico constitucional, un derecho que el Estado y los poderes públicos tienen la obligación de respetar y garantizar, y, en tal sentido (...) el titular del derecho podrá acudir a los tribunales de justicia cuando otro sujeto, privado o público, lesione el ese derecho.” (Kresalja Roselló, 2007)

Por lo que, el respeto de todas las libertades de este derecho, es la protección del derecho a la libre empresa.

2.2.2.1.5. Rol del Estado frente a la libre empresa.

Al señalar la Constitución, que todo ciudadano tiene derecho a participar de la vida económica del país, el Estado tiene el deber de brindar seguridad jurídica a la inversión privada, a través de políticas que no pongan en riesgo la estabilidad económica y financiera de los inversionistas.

Las políticas estatales deben garantizar que las empresas tengan la seguridad jurídica para poder realizar sus actividades comerciales, con la certeza de que en un futuro dichas políticas no perjudiquen su estabilidad financiera.

La Sentencia recaída en el Expediente N° 1405-2010-PA/TC, el Tribunal Constitucional menciona:

“La Constitución, a través del derecho a la libertad de empresa garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial en



condiciones de libertad; así como la actuación, ejercicio o permanencia, en condiciones de igualdad, de la actividad empresarial y los agentes económicos en el mercado y la protección de la existencia de la empresa.”

(Tribunal Constitucional, 2010)

Conforme hemos desarrollado, el Estado tiene un rol muy importante en lo que a protección del derecho a la libre empresa y derechos en general se refiere; por lo que, su función principal es garantizar la creación, permanencia, desenvolvimiento y salida de las empresas del mercado. Para lo cual las actuaciones administrativas, no deben limitar ni restringir el desarrollo empresarial.

2.2.2.2. Aplicación del principio de razonabilidad en el criterio de graduación de sanciones de la SUNAFIL y su impacto en las empresas inspeccionadas.

Habiendo desarrollado en párrafos anteriores el principio de razonabilidad y el criterio de graduación de sanciones; nos dimos cuenta que, todo el criterio de graduación de sanciones, se basa únicamente en torno a la posición del trabajador y las faltas cometidas; dejando de lado un sujeto que tiene mucho protagonismo en la inspección laboral y que lamentablemente no tiene el respaldo del Estado en esta clase de procedimientos, nos referimos a las empresas.

Todos coincidimos en el anhelo del Estado, de erradicar la informalidad laboral, un grave problema en el Perú; sin embargo, por proteger a los trabajadores, lo cual no está mal, atentan abruptamente contra la estabilidad financiera, económica y jurídica de las empresas, a pesar que el Estado tiene como función garantizar el derecho a la libre empresa, todo esto debido a las sanciones imputadas a estas.

El error más grave que comete la SUNAFIL y que atenta contra las empresas es que, dentro del criterio de graduación de sanciones, no se toma en cuenta el estado



económico y financiero de la empresa inspeccionada. La SUNAFIL no se informa si la empresa tiene una actividad rentable, tan solo basa su CRITERIO a una realidad reducida en la que solo existe el trabajador y los fines de la autoridad administrativa, sin importarle la realidad de la empresa inspeccionada.

Nos encontramos ante un escenario, en el que aparentemente (para la autoridad administrativa) se aplica el principio de razonabilidad, sin embargo, al detenernos a analizar la realidad en conjunto, nos damos cuenta del insignificante rol que juega la empresa y su desventaja en el procedimiento sancionador.

Es un hecho que, en los criterios de graduación de sanciones utilizado por la SUNAFIL, no se analiza la realidad en la que se desempeña la empresa inspeccionada, tampoco se examina la rentabilidad de sus actividades; criterios cuyo análisis es indispensable, para así determinar una sanción razonable.

El impacto que genera la aplicación de mencionado principio en las empresas, es desalentador, puesto que las sanciones impuestas no son coherentes con la realidad que atraviesan las empresas.

Haciendo una comparación, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), para el cálculo de la multa a una empresa infractora, le solicita a la misma que presente el monto de los ingresos brutos por todas sus actividades económicas del año en que se realizó la infracción; imponiendo así una multa razonable teniendo en cuenta el estado financiero de la empresa, criterio que no es aplicado por la SUNAFIL.

2.2.2.2.1. Efectos de la inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad a la empresa.



Conforme mencionamos en el párrafo anterior, la SUNAFIL, no aplica el principio de razonabilidad en sus acciones administrativas, poniendo en riesgo la estabilidad financiera y económica de la empresa y sobre todo atentando contra el derecho a la libre empresa, derecho fundamental reconocido por nuestra constitución.

Acorde a lo mencionado, al no aplicar el principio de razonabilidad y proporcionalidad al criterio de graduación de sanciones, las futuras sanciones determinadas por la SUNAFIL, devendrían en inconstitucionales, porque atentan directamente contra un derecho fundamental.

Respecto a los efectos, como ya se explicó, la inaplicación de este principio atenta al derecho a la libre empresa, puesto que las empresas inspeccionadas, dentro de su organización y planificación, no tienen previstas las multas derivadas del procedimiento administrativo sancionador, generando un impacto financiero, puesto que son gastos no previstos por las mismas.

Otro de los efectos tiene que ver con la misma SUNAFIL, es que no se llega a cumplir cabalmente con sus funciones como la de promover supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia socio laboral, de seguridad y de salud en el trabajo, puesto que al sancionar a un administrado con una multa no se garantiza el cumplimiento de dichas normas, ocasionando el cierre de empresas o el cambio de razón social, actos moralmente incorrectos, dejando desamparados los derechos de los trabajadores, quienes también resultarían afectados.

2.3. Definición de términos

Principio del procedimiento administrativo. – Conforme señala Juan Carlos Morón:



“Los principios del procedimiento administrativo son los elementos que el legislador ha considerado básicos para encausar, controlar y limitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento. Controlan la libertad o discrecionalidad de la Administración en la interpretación de las normas existentes, en la integración jurídica para resolver aquello no regulado, así como para desarrollar las normas administrativas complementarias.” (Morón, 2019)

Los principios del procedimiento administrativos son aquellos parámetros que ponen límites tanto al Estado a través de la autoridad administrativa como a los administrados, todo esto dentro de un procedimiento administrativo. Por otro lado, ayudan a una mejor interpretación y creación de normas jurídicas administrativas y, en caso existan algunos vacíos legales, los principios serán usados como ayuda para una mejor aplicación del derecho.

Razonabilidad. – Alexandra Dimitrijevich explica que:

“la razonabilidad alude a que las decisiones, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y fines públicos que tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.” (Dimitrijevich, 2001)

La razonabilidad garantiza que los actos administrativos, deben encontrarse dentro de los parámetros de la facultad atribuida, así como que debe existir una justificación coherente entre los medios aplicados y los fines públicos que serán protegidos.



Proporcionalidad. – Orlando Becerra explica que, *“por proporcionalidad se entiende a aquello que guarda o tiene equivalencia, correspondencia, equilibrio. La proporcionalidad indica o explica una relación de correspondencia, equivalencia o equilibrio entre dos objetos o cosas.”* (Becerra, 2012) Asimismo, para la Real Academia Española proporcionalidad es la conformidad o proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí.

Empresa. – Por empresa se entiende a la *“unidad económico-social, integrada por elementos humanos, materiales y técnicos, que tiene el objetivo de obtener utilidades a través de su participación en el mercado de bienes y servicios. Para esto, hace uso de los factores productivos (trabajo, tierra y capital)”* (Pérez Porto J. , Definición.DE, 2008).

La empresa es entidad que se encuentra integrada por recursos humanos, económicos, entre otros; y de esa manera participar de la economía de un determinado país o nación.

Libertad de empresa. – Es un derecho que se sustenta en el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en la vida económica del país. el contenido esencial de este derecho radica en la autonomía de la voluntad para crear libremente empresa, poder acceder a cualquier sector económico de producción o servicios y elegir libremente el modelo empresarial con el cual actuar. (Landa, 2007).

La libertad de empresa es un derecho fundamental, mediante el cual se garantiza el inicio y permanencia de la actividad empresarial en condiciones de igualdad.

Trabajador. – el trabajador es *“la persona que presta servicios en una relación de trabajo”* (Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2005). Es el sujeto que pone a



disposición del empleador, mano de obra, y genera la prestación de servicios; es en quien recae la protección del Derecho del Trabajo.

Empleador. - Rafael Foreo explica que, patrono o empleador son los términos más empleados universalmente para designar a aquella persona o personas físicas o inmateriales que otorgan, generan o dan trabajo. (Foreo, 1997). El empleador, es la persona quien usa los servicios del trabajador.

Sanción. – La sanción es la consecuencia de una conducta contraria a Derecho sólo porque esa conducta es la condición de la sanción. (Lara, 2000). se debe tener en cuenta que una sanción es una medida optada por la administración, como consecuencia del incumplimiento del ordenamiento jurídico.

Inspección del trabajo. – La inspección del trabajo, de acuerdo con Juan Carlos Requejo, es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden socio laboral y de la seguridad social, así como orientar y asesorar técnicamente en dichas materias de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo. (Requejo Alemán, 2013)

Criterio. – El criterio es el juicio o discernimiento de una persona, es una especie de condición subjetiva que permite concretar una elección. Se trata, en definitiva, de aquello que sustenta un juicio de valor. (Pérez Porto & Merino, 2009)

Infracciones administrativas. – Conforme señala la Ley General de Inspección del Trabajo, constituyen infracciones administrativas en materia de relaciones laborales, de



seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social, los incumplimientos de las obligaciones contenidas en las leyes de la materia y convenios colectivos, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, previstas y sancionadas conforme a Ley.

2.4. Formulación de hipótesis

2.4.1. Hipótesis General.

La inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL, afecta negativamente al derecho a la libre empresa.

2.4.2. Hipótesis específicas.

La naturaleza jurídica el principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de SUNAFIL es arbitraria frente al derecho a la libertad de empresa.

La inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de SUNAFIL genera inestabilidad económica y financiera que afectan el derecho a la libre empresa.

2.5. Categorías de estudio

Tabla 1: Categorías de estudio

Categorías temáticas	Subcategorías
-----------------------------	----------------------



<p>Principio de razonabilidad y proporcionalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica del principio de razonabilidad y proporcionalidad. • Impacto económico de la inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad y su efecto económico y financiero.
<p>Derecho a la libre empresa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Libertad de fundación de una empresa y acceso al mercado • Libertad de organización. • Libertad de competencia. • Libertad para cesar de las actividades.

Fuente: elaboración propia en base al contenido de la investigación.

CAPÍTULO III.

3. METODOLOGÍA

Tabla 2: Metodología

<p>ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN</p>	<p>Cualitativo: Porque tiene como objetivo la descripción de las cualidades de un fenómeno por lo tanto no está basado en mediciones, estadísticas, etc.</p>
--	---



DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	Investigación No Experimental: Porque no se alterará la realidad del fenómeno estudiado.
TIPO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA	Doctrinaria. Esta investigación dará a conocer el fenómeno a través de análisis, posiciones y debates doctrinarios que permiten entender mejor manera el problema.

Fuente: elaboración propia en base a la metodología de la investigación.

3.1. Población y muestra.

Atendiendo a la naturaleza cualitativa del presente estudio, la población o universo de la investigación, resulta inexistente. Para lo cual, utilizamos una muestra no probabilística por conveniencia, para recoger información pertinente al tema. En ese sentido, se realizó una revisión de expedientes sancionadores de la SUNAFIL, así también se realizó entrevistas a profesionales ligados a la materia de estudio.

3.2. Técnicas para recolección de datos

Para esta tesis se aplicarán las técnicas siguientes:

- a) Revisión de documentos.
- b) Análisis de documentos.

3.3. Descripción de los instrumentos

Se utilizará:

- a) Fichas de análisis de documentos.
- b) Cuestionarios de entrevistas.

CAPITULO IV

4. RESULTADOS

4.1. Análisis de expedientes sancionadores.

4.1.1. Información general de los expedientes.



Tabla 3: Datos generales de las empresas inspeccionadas

N°	EXPEDIENTE SANCIONADOR	RAZÓN SOCIAL	RUC	ACTIVIDAD ECÓNOMICA	TIPO DE CONTRIBUYENTE
1	022-2017	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	20491221 446	PRINCIPAL: venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en puestos de venta y Mercados. SECUNDARIA 1: TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA SECUNDARIA 2: actividades de restaurantes y de servicio móvil de comidas	Sociedad de Responsabilidad Limitada
2	007-2017	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	20491221 446	PRINCIPAL: venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en puestos de venta y Mercados. SECUNDARIA 1: TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA SECUNDARIA 2: actividades de restaurantes y de servicio móvil de comidas	Sociedad de Responsabilidad Limitada
3	032-2017	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	20491221 446	PRINCIPAL: venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en puestos de venta y Mercados.	Sociedad de Responsabilidad Limitada



				SECUNDARIA 1: TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA SECUNDARIA 2: actividades de restaurantes y de servicio móvil de comidas	
4	070-2018	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	20491221 446	PRINCIPAL: venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en puestos de venta y Mercados. SECUNDARIA 1: TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA SECUNDARIA 2: actividades de restaurantes y de servicio móvil de comidas	Sociedad de Responsabilidad Limitada
5	023-2018	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	20491221 446	PRINCIPAL: venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en puestos de venta y Mercados. SECUNDARIA 1: TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA SECUNDARIA 2: actividades de restaurantes y de servicio móvil de comidas	Sociedad de Responsabilidad Limitada



6	014-2019	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	20491221 446	PRINCIPAL: venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en puestos de venta y Mercados. SECUNDARIA 1: TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA SECUNDARIA 2: actividades de restaurantes y de servicio móvil de comidas	Sociedad de Responsabilidad Limitada
7	251-2018	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	20491221 446	PRINCIPAL: venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en puestos de venta y Mercados. SECUNDARIA 1: TRANSPORTE DE CARGA POR CARRETERA SECUNDARIA 2: actividades de restaurantes y de servicio móvil de comidas	Sociedad de Responsabilidad Limitada
8	060-2019	BANCO BBVA PERU	20100130 204	PRINCIPAL: otros tipos de intermediación monetaria.	Sociedad Anónima

Fuente: elaboración propia en base a revisión de expedientes y consulta RUC de la SUNAT.

4.1.2. Información de los procesos sancionadores.



Tabla 4: Datos de los expedientes sancionadores.

N°	N° EXP.	SUJETO INSPECCIONADO	INFRACCIÓN NORMATIVA	DECISIÓN PRIMERA INSTANCIA	RECURSO DE APELACIÓN	DECISIÓN SEGUNDA INSTANCIA
1	022-2017	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	Infracción a la labor inspectiva.	Multa de S/. 9,112.50 (nueve mil ciento doce con 50/100 soles)	SI	Confirma decisión de primera instancia.
2	009-2017	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	08 Infracciones a las relaciones laborales y a la labor inspectiva.	Multa de S/. 17,548.65 (diecisiete mil quinientos cuarenta y ocho con 65/100 soles)	SI	Confirma decisión de primera instancia.
3	032-2017	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	04 Infracciones en materia de relaciones laborales.	Multa de S/. 562,626.00 (quinientos sesenta y dos seiscientos veintiséis con 00/00 soles)	SI	Confirma decisión de primera instancia.
4	070-2018	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	03 Infracciones en materia de relaciones laborales y 01 infracción a la labor inspectiva.	Multa de S/. 38,272.50 (treinta y ocho mil doscientos setenta y dos con 50/100 soles)	SI	Confirma decisión de primera instancia.
5	023-2018	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	03 infracciones en materia de relaciones laborales y 02 infracciones en materia a la labor inspectiva.	Multa de S/. 38,272.50 (treinta y ocho mil doscientos setenta y dos con 50/100 soles)	SI	Confirma decisión de primera instancia.
6	014-2019	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	02 infracciones en materia a la labor inspectiva.	Multa de S/. 56,025.00 (cincuenta y seis mil veinticinco)	SI	Confirma decisión de primera instancia.



				con 00/100 soles)		
7	251-2018	CONSORCIO ORION CUSCO S.R.L.	03 infracciones en materia de relaciones laborales y 01 infracción en materia a la labor inspectiva.	Multa de S/. 29,880.00 (veintinueve mil ochocientos ochenta con 00/100 soles)	SI	Confirma decisión de primera instancia.
8	060-2019	BANCO BBVA PERU	01 infracción en materia de relaciones laborales y 01 infracción a la labor inspectiva.	Multa de S/. 302,400.00 (trescientos dos ml cuatrocientos con 00/100 soles)	SI	La segunda instancia no resuelve porque la primera instancia declara improcedente el recurso de apelación presentado.

Fuente: elaboración propia en base al análisis de los expedientes.

4.2. Evaluación detallada de los expedientes

Tabla 5: Análisis de los expedientes sancionadores

N°	EXP.	¿SE APLICA EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD?	¿GENERA EFECTO ECONÓMICO Y FINANCIERO?	¿AFECTA AL DERECHO A LA LIBRE EMPRESA?
1	022-2017	En este proceso la infracción es “ <i>la inasistencia del sujeto inspeccionado ante un requerimiento de comparecencia</i> ” tipificada como infracción muy grave conforme al D.S. N° 019-2006-TR La autoridad administrativa menciona que: “ <i>el sujeto inspeccionado tiene la carga de la prueba respecto al supuesto problema de salud que le impidió concurrir a la comparecencia, ello, más la no presentación de documentos solicitados constituye suficiente argumento para concluir en el incumplimiento de sus</i>	La multa de S/. 9,112.50 (nueve mil ciento doce con 50/100 soles), genera un impacto económico en las arcas de la empresa, al ser un pago no programado, por lo que, pone en riesgo el desenvolvimiento de la misma.	Al no existir justificación lógica axiológica en la decisión de la administración, al multar por el incumplimiento de una falta siendo otra la cometida, el Estado no estaría garantizando la protección del derecho a la libre empresa, al aparentar aplicar un principio.



		<p><i>obligaciones (...) existe razonabilidad y proporcionalidad en la sanción impuesta”.</i></p> <p>La SUNAFIL, sanciona por la inasistencia a una comparecencia, sin embargo, justifica esa decisión con la no presentación de información, la cual está tipificada en el numeral 46.3 del artículo mencionado.</p> <p>En conclusión no se aplica el principio de razonabilidad y proporcionalidad, puesto que no existe justificación lógica axiológica en la decisión.</p>		
2	009-2017	<p>En este proceso, las infracciones son las siguientes, el no pago de gratificaciones, el no pago de bonificaciones extraordinarias, etc. haciendo un total de ocho infracciones tipificadas en el D.S. N° 019-2006-TR.</p> <p>El administrado, apela la Resolución de primera instancia, mencionando que presentó documentos en su escrito de descargo; asimismo, solicita se declare la nulidad por haber sido notificado con la resolución impugnada con doce días posteriores vulnerando el debido procedimiento. En la Resolución de segunda instancia la Intendencia confirma la decisión de la Sub Intendencia, siendo su motivación <i>“Para pronunciamiento sobre el fondo se debe establecer que el artículo 218 de la Ley N° 27444 señala que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en “diferente interpretación de pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho...” bajo este contexto: ascendente a la suma de (...)”</i> una motivación inexistente, en la cual no se entiende el contenido y tampoco se pronuncia sobre lo apelado.</p> <p>Queda claro que no existe aplicación del principio de razonabilidad y</p>	<p>La multa de S/. 17,548.65 (diecisiete mil quinientos cuarenta y ocho con 65/100 soles), causa un impacto económico en las cuentas dinerarias de la empresa, siendo un gasto no previsto para las mismas, poniendo en riesgo las actividades económicas y financieras de las mismas.</p>	<p>Sí afecta al derecho a la libre empresa, porque es una Resolución sin motivación suficiente (lo cual exige la ley), en la cual no se pronuncia respecto al recurso interpuesto y no hay análisis de fondo, imponiéndose una multa que perjudica el desarrollo de la empresa.</p>



		proporcionalidad, al no existir coherencia en el contenido de la Resolución de Intendencia, ya que la autoridad motiva con una copia incompleta en el análisis de fondo.		
3	032-2017	<p>En este proceso las infracciones son: no pagar horas extras, no registrar a los trabajadores en planillas de pago electrónica y no contar con el registro de control de asistencia en la fecha de la medida inefectiva, infracciones tipificadas en el D.S. N° 019-2006-TR.</p> <p>Dentro del procedimiento, el administrado alude una afectación al principio de proporcionalidad. La autoridad administrativa menciona que: <i>“esta instancia considera que la administración viene actuando de manera razonable ello tomando en consideración que, en este presente caso, esta instancia y las precedentes vienen procediendo dentro de los límites atribuidos por la normatividad vigente (...) demostrando objetividad, razonabilidad y proporcionalidad”</i>.</p> <p>En el presente caso, el criterio optado por la SUNAFIL en la imposición de sanciones, vulnera el principio de razonabilidad y proporcionalidad, puesto que la sanción optada no considera la situación económica ni financiera de la empresa, atentando contra la estabilidad de la misma; por lo cual devendría en inconstitucional (por la irrazonabilidad de la decisión) al ser los derechos fundamentales el límite al poder del Estado.</p>	<p>La multa de S/. 562,626.00 (quinientos sesenta y dos seiscientos veintiséis con 00/00 soles) afecta negativamente en el desenvolvimiento empresarial, puesto que es una multa que no fue impuesta acorde a la realidad de la empresa al ser un gasto imposible de realizar.</p>	<p>Claramente se afecta al Derecho a la libre empresa, puesto que la decisión administrativa pone en peligro el libre desarrollo y la continuidad de la actividad empresarial, restringiendo su organización y desenvolvimiento de la misma; encontrándose frente a un Estado que no toma decisiones razonables y no garantiza el mantenimiento de la actividad empresarial.</p>
4	070-2018	<p>Las infracciones en el presente caso fueron el no cumplir con el pago de: vacaciones pendientes y truncas, oportuno de la C.T.S., gratificaciones y por no asistir a una comparecencia, todas tipificadas en el D.S. N° 019-2006-TR.</p>	<p>La multa de S/. 38,272.50 (treinta y ocho mil doscientos setenta y dos con 50/100 soles), ocasiona efecto económico y</p>	<p>En el presente proceso se vulnera el derecho a la libre empresa, puesto que no se considera las realidades de la empresa, imponiéndose una multa que, como se mencionó, genera un</p>



		Se puede advertir que la SUNAFIL para la graduación de sus sanciones toma en consideración la gravedad de la falta cometida y el número de trabajadores afectados, criterios en los que justifican la razonabilidad y proporcionalidad de sus decisiones. Sin embargo, la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad no está del todo justificada, sin considerar la situación financiera de la empresa.	financiero, puesto que no fue contemplada conforme a la realidad de la empresa, siendo un gasto no previsto.	impacto económico y financiero, poniendo en riesgo la realización de actividades de la empresa.
5	023-2018	En este proceso las infracciones el no pago de gratificaciones, vacaciones, C.T.S., la inasistencia a comparecencia y el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento tipificadas en el D.S. N° 019-2006-TR. El principio de razonabilidad y proporcionalidad, como en el expediente anterior, es justificada por la autoridad administrativa con la aplicación de la tabla de cálculo de sanciones, sin existir coherencia entre los medios empleados y el bien jurídico tutelado.	La multa de S/. 38,272.50 (treinta y ocho mil doscientos setenta y dos con 50/100 soles), siempre atenta contra los estados financieros y el patrimonio dinerario de la empresa, al generarse un gasto no contemplado en sus actividades.	En el presente caso, se mencionó que no existe coherencia entre los medios empleados y el bien jurídico tutelado, generando una multa que no se encuentra debidamente justificada, lo cual afecta al derecho a la libre empresa.
6	014-2019	En este proceso las infracciones son a la labor inspectiva por la inasistencia a comparecencias programadas, tipificado en el D.S. N° 019-2006-TR. El administrado, pone en conocimiento de la autoridad administrativa, la deficiencia del acto de notificación, lo cual la administración resolvió conforme a ley. Sin embargo, es necesario hacer referencia a la falta de aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad en la graduación de sanciones.	La multa de S/. 56,025.00 (cincuenta y seis mil veinticinco con 00/100 soles), no fue calculada conforme a la realidad de la empresa, siendo un gasto muy alto que no estuvo no previsto como gasto por la empresa.	Como se mencionó, también se vulnera el derecho a la libre empresa puesto que no se considera las realidades de la empresa, imponiéndose una multa que genera un impacto económico y financiero, poniendo en riesgo la realización de actividades de la empresa.



7	251-2018	<p>Las infracciones en este proceso son: la falta de pago de gratificaciones, el pago y descanso vacacional, la falta de pago de la compensación por tiempo de servicios, incumplimiento de la medida de requerimiento.</p> <p>La SUNAFIL, sanciona al administrado con una multa y con una aparente aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad, justificando la aplicación de estos en la adecuación de la tabla de sanciones, volviendo a resaltar la situación de la empresa.</p>	<p>La multa de S/. 29,880.00 (veintinueve mil ochocientos ochenta con 00/100 soles), es un gasto no programado, ni contemplado en los gastos de la administrada.</p>	<p>La no contemplarse la realidad económica de la empresa como criterio de graduación de sanciones, se vulnera el derecho a la libre empresa.</p>
8	060-2019	<p>En este proceso las infracciones son las siguientes: la discriminación de los trabajadores en materia de empleo, como las referidas en la retribución y el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento.</p> <p>La administración, ordena al sujeto inspeccionado la nivelación de los sueldos de los trabajadores de acuerdo al tipo de trabajo realizado al ser considerado como discriminación salarial y lo sanciona también por el incumplimiento a dicha orden; el administrado solicite que desestimen las multas ya que no se ha incurrido en actos de discriminación salarial ya que tienen criterios objetivos para las diferencias salariales como son la antigüedad de los trabajadores, entre otros criterios adicionales.</p> <p>La SUNAFIL, a través de jurisprudencia la existencia de discriminación salarial en el proceso y las justificaciones a estos, no haciendo coincidir la actuación de la empresa con las mismas.</p> <p>En el presente proceso no se aplica el principio de razonabilidad y proporcionalidad puesto que los trabajadores afectados son 27, pero la SUNAFIL calcula la sanción en base al total de los trabajadores de la empresa.</p>	<p>La multa de S/. 302,400.00 (trescientos dos mil cuatrocientos con 00/100 soles), es un gasto excesivo que debe realizar el administrado, afectando su estabilidad como agente económico en el mercado, al ser un gasto no previsto.</p>	<p>En el presente caso, no se respeta el derecho a la libre empresa, puesto que la autoridad administrativa, no brinda seguridad jurídica a la empresa, aceptando la imposición de multas excesivas que ponen en riesgo el desenvolvimiento y organización de la empresa.</p>

Fuente: elaboración propia en base al análisis de los expedientes.



4.3. Resultados de las encuestas.

Las encuestas fueron realizadas a profesionales que se encuentran relacionados de una u otra manera con el tema de investigación, siendo estos: abogados, abogados inspectores, como apoderados de empresas administradas.

La encuesta fue desarrollada vía internet, a través de un documento en Word, la cual fue respondida y enviada de la misma manera.

4.3.1. Información de los encuestados.

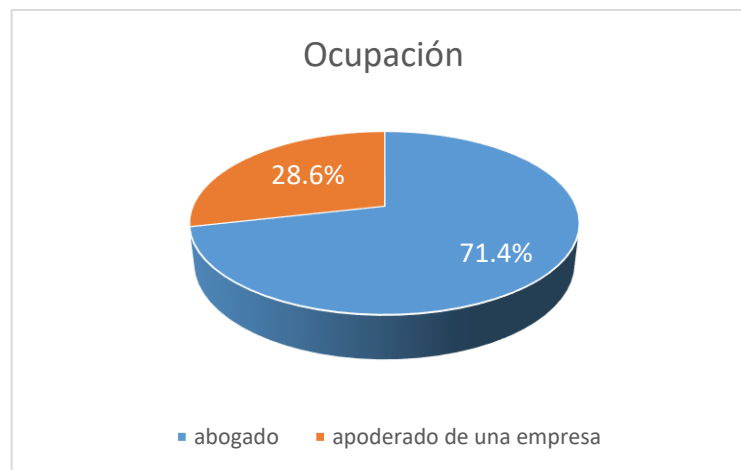


Figura 1: Ocupación

Conforme se puede apreciar, el 71.4% de los encuestados tienen la profesión de abogados, mientras que el 28.6% son personas apoderadas de empresas.

4.3.2. Pregunta 1.

¿Tiene conocimiento de la labor realizada por la SUNAFIL?

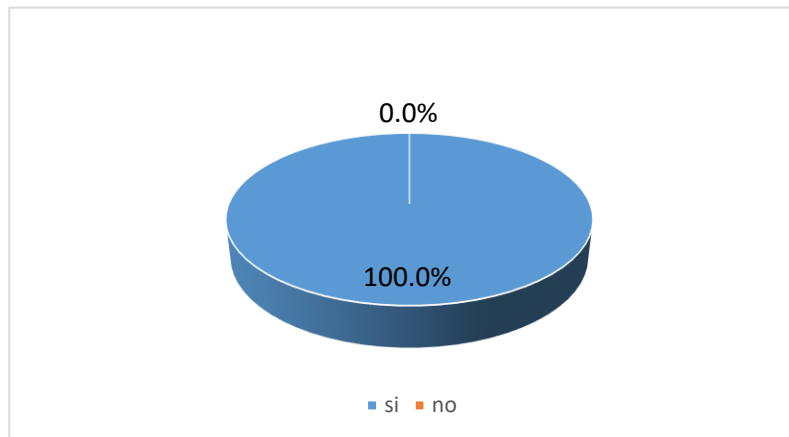


Figura 2: Conocimiento de la labor de la SUNAFIL.

Respecto a esta pregunta, se observa que todos los encuestados tienen conocimiento de la labor realizada por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

4.3.3. Pregunta 2

¿Considera usted que la SUNAFIL cumple con su función de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad en el trabajo?

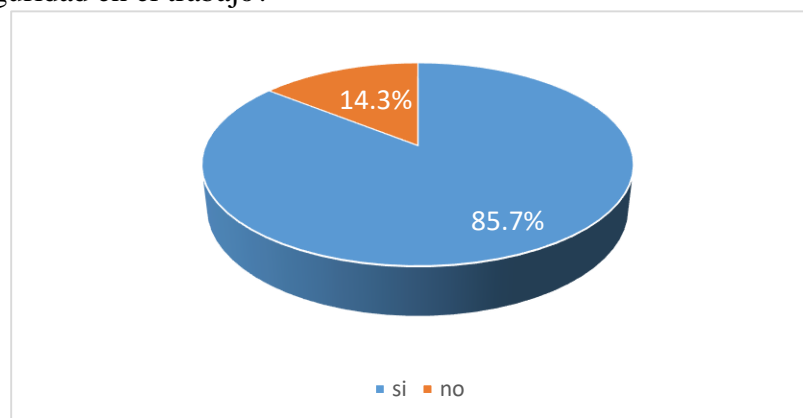


Figura 3: Función de promover, supervisar y fiscalizar

De la presente pregunta se aprecia que el 85.7% de los encuestados considera que la SUNAFIL sí cumple con su función de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad en el trabajo, frente a un 14.3% que considera lo contrario.

4.3.4. Pregunta 3

¿Considera usted que la SUNAFIL cumple con su función de proporcionar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer normas sobre dichas materias?

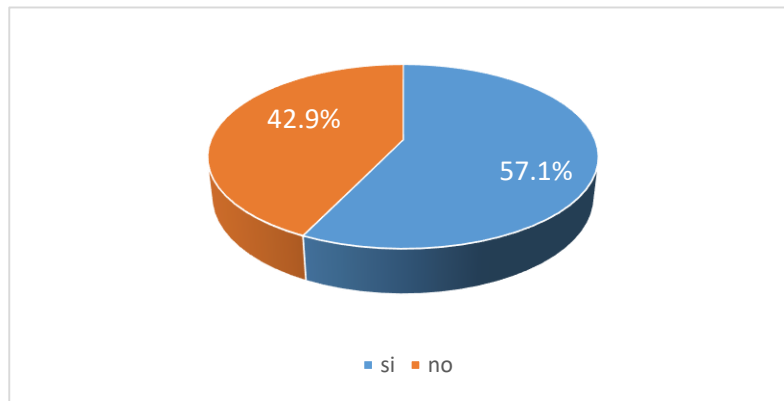


Figura 4: Función de proporcionar asesoría técnica.

En la presente pregunta, el 57.1% de los encuestados considera que la SUNAFIL cumple con su función de proporcionar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer normas en materia socio laboral, de seguridad y salud en el trabajo, mientras que el 42.9% considera que no cumple dicha función.

4.3.5. Pregunta 4

¿Considera razonables y proporcionales las decisiones adoptadas por la SUNAFIL?

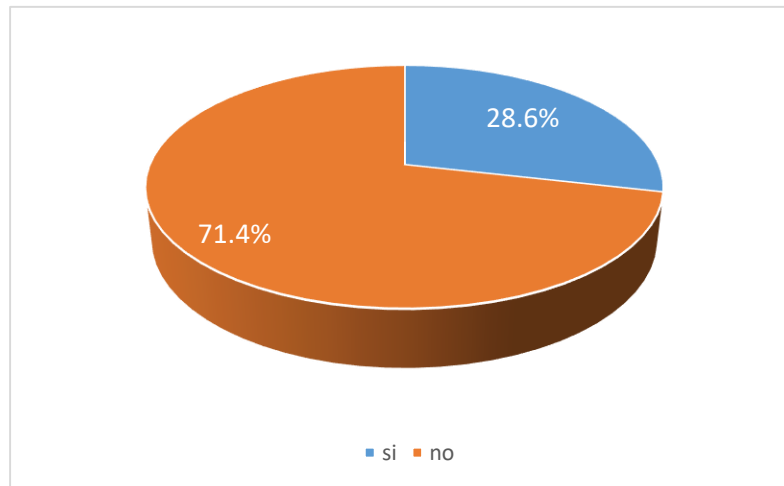


Figura 5: Razonabilidad de las decisiones.

De esta pregunta se observa que el 28.6% de los encuestados si consideran razonables y proporcionales las decisiones adoptadas por la SUNAFIL, frente a un 71.4% que opinan lo contrario.

Los que no consideran razonables y proporcionales las decisiones de la administración, mencionan entre otros que estas decisiones no siempre contemplan una justificación proporcional respecto a las sanciones administrativas que se originan en contra de los administrados porque el cálculo y la aplicación de la cuantía de la gravedad de la infracción nunca es acorde a la capacidad económica de las empresas al ser sanciones muy onerosas y excesivas, no acordes a nuestra realidad.

Consideran que determina sanciones solo considerando todas las situaciones de los trabajadores dejando de lado alguna figura de defensa para los empleadores al menos a nivel del trabajo público con los obreros.

4.3.6. Pregunta 5

¿Considera que las sanciones adoptadas por la SUNAFIL atentan contra el derecho a la libre empresa?

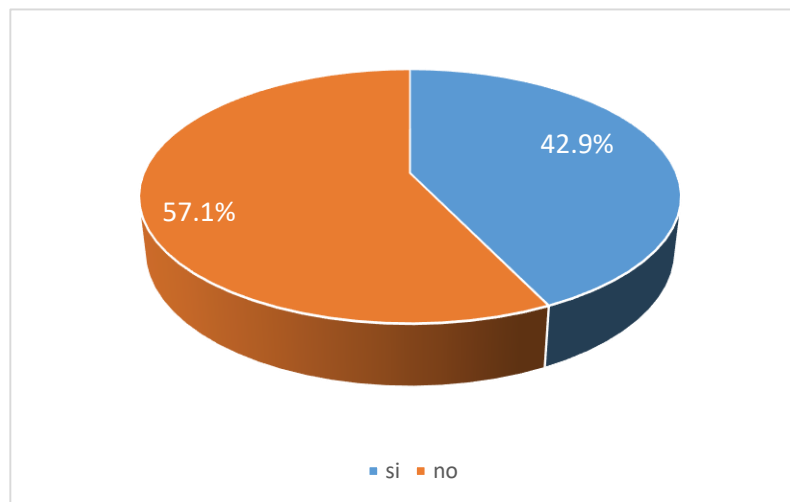


Figura 6: *Vulneración al derecho a la libre empresa.*

De esta pregunta se aprecia que el 57.1%, considera que no se atenta contra el referido derecho, por otro lado el 42.9%, % considera que si se vulnera el derecho a la libre empresa debido a que las empresas se ven afectadas de ejercer sus objetivos económicos lucrativos que demanda la libertad de empresa porque la administración no contempla una metodología racional aplicable en la imposición de multas.

4.3.7. Pregunta 6

¿Considera que los criterios que SUNAFIL utiliza para imponer una sanción, son coherentes con la realidad de una empresa?

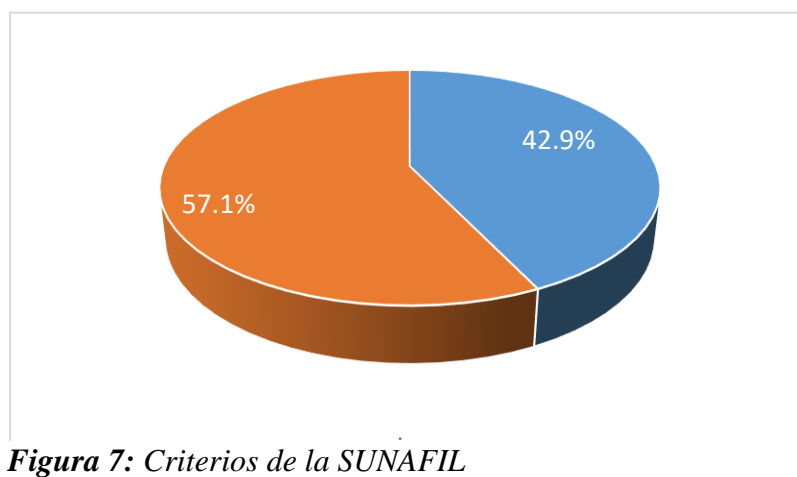


Figura 7: *Criterios de la SUNAFIL*



En esta pregunta, observamos que el 42.9% de los encuestados consideran que los criterios que SUNAFIL utiliza para imponer una sanción, son coherentes con la realidad de una empresa, frente a un 57.1% quienes consideran lo contrario.

Estos últimos mencionan que las decisiones no son realistas, considerando primero que en el Perú la informalidad está enraizada y tratar de combatir no consiste en imponer una sanción o multa, más aun, las sanciones son en extremo gravosas, lo que hacen es liquidarla y esa no es la solución.

Por otro lado, refieren que la SUNAFIL nunca previene si la multa impuesta derivada de la sanción administrativa podía ser ejecutable en función a la capacidad económica del administrado, a diferencia de otros órganos administrativos que sí contemplan una metodología cuantificable eficiente y coherente con la realidad económica de las empresas.

4.3.8. Pregunta 7

¿Considera que estos criterios sancionadores están sujetos a las normas constitucionales en materia laboral y empresarial?

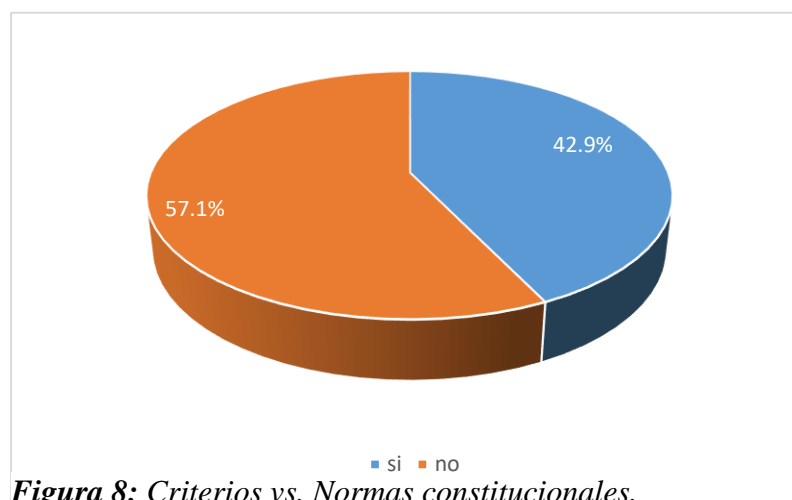


Figura 8: Criterios vs. Normas constitucionales.



De la presente pregunta se observa que, el 42.9% de los encuestados consideran los criterios sancionadores están sujetos a las normas constitucionales en materia laboral y empresarial y el 57.1% opina lo contrario.

4.3.9. Pregunta 8

¿Cuáles son las razones por las que SUNAFIL impone multas tan altas que atentan contra el derecho a la libre empresa?

Los encuestados mencionaron que las razones por las que SUNAFIL impone multas tan altas que atentan contra el derecho a la libre empresa son:

- Porque la SUNAFIL desconoce cuál es el ingreso bruto percibido de cada periodo anual que factura cada empresa sancionada, conllevando sus resoluciones administrativas a posibles riesgos de pérdida financiera y en algunos casos a su pronta liquidación.
- SUNAFIL lo que hace es aplicar la norma donde las sanciones ya están determinadas.
- Porque las sanciones o multas ya están establecidos en la Ley y son impuestas acorde al número de infracciones a la normatividad socio laboral y al número de trabajadores afectados, entre otros.

4.3.10. Pregunta 9

¿Considera que las empresas inspeccionadas corren riesgo de pérdida financiera como consecuencia de las sanciones aplicadas por la SUNAFIL?

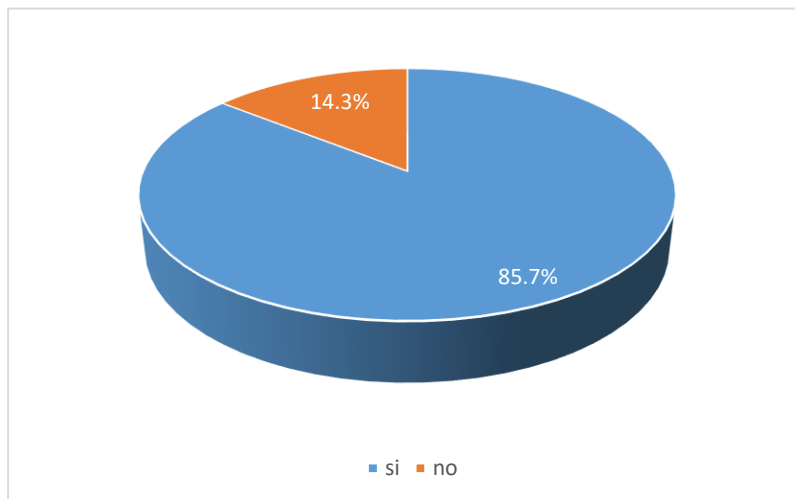


Figura 9: Riesgo de pérdida financiera.

De esta pregunta se observa que 85.7% de los encuestados consideran que las empresas inspeccionadas corren pérdida financiera a consecuencia de las sanciones aplicadas por la SUNAFIL, mientras que el 14.3% opina lo contrario.

4.3.11. Pregunta 10

¿Considera que las sanciones impuestas por la SUNAFIL, ponen en riesgo la rentabilidad de las empresas inspeccionadas?

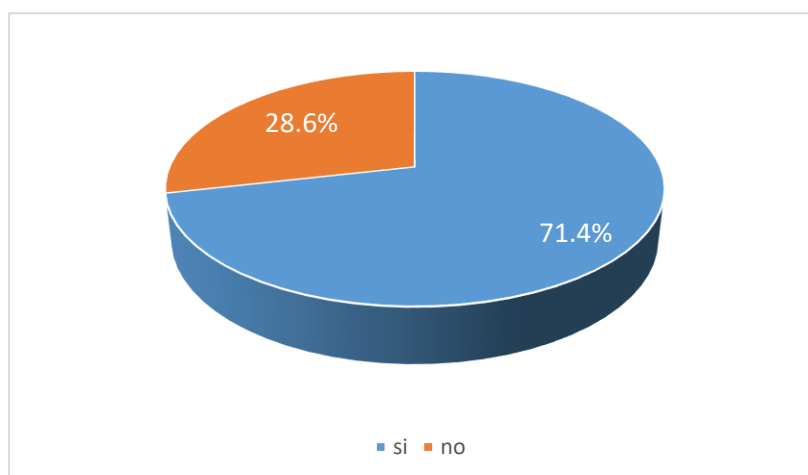


Figura 10: Rentabilidad de las empresas.



Respecto a esta pregunta, se observa que el 71.4% de los encuestados consideran que las sanciones impuestas por la SUNAFIL ponen en riesgo la rentabilidad de las empresas inspeccionadas, frente a un 28.6% que opina lo contrario.

4.4. Discusión de resultados.

Como se tiene conocimiento, lo que se busca con el trabajo de investigación realizado, es determinar la afectación al derecho a la libre empresa como consecuencia de la inaplicabilidad del principio de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL, analizar la naturaleza jurídica del mismo y conocer los efectos que produce dicha inaplicación frente al derecho a la libre empresa.

A partir de los hallazgos encontrados en esta investigación, señala la hipótesis general del mismo que la inaplicación de principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL, afecta negativamente al derecho a la libre empresa, conforme se desprende de las encuestas realizadas, en las cuales las personas encuestadas consideran que estos principios no siempre contemplan una justificación proporcional respecto a las sanciones administrativas referente al cálculo de las mismas; asimismo, de los expedientes estudiados se aprecia que en las decisiones administrativas no existe justificación lógica axiológica.

Al respecto, Juan Carlos Requejo, menciona que se debe *“garantizar la efectiva aplicación del sistema infracciones y sanciones aplicables al sistema funcional de inspección del trabajo, para asegurar el cumplimiento efectivo de la ley”* (Requejo Alemán, 2013), argumento con el que estamos de acuerdo, debido a que la afectación ocasionada está relacionada con una correcta aplicación del sistema de infracciones y



sanciones en la cual debe existir una justificación lógica axiológica para la preservación del bien público a tutelar, en este caso para asegurar el cumplimiento efectivo de la ley. Sin embargo, el mismo autor menciona, que: *“se requiere fortalecer una eficiente administración de las multas y la cobranza coactiva de las sanciones aplicadas en el marco de sistema funcional de inspección del trabajo.”* (Requejo Alemán, 2013), opinión con la que no estamos de acuerdo puesto que el fortalecimiento de la administración de multas y cobranza de las sanciones afectará de forma más agresiva al derecho a la libre empresa.

En este punto consideramos haber cumplido con el objetivo principal de la investigación que es determinar la afectación de la inaplicabilidad del principio de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL.

Con respecto la primera hipótesis específica, esta menciona que la naturaleza jurídica el principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL es arbitraria frente al derecho a la libre empresa; todo esto de acuerdo a las decisiones optadas por SUNAFIL, información proveniente de los expedientes analizados, en los cuales se aprecia que la autoridad administrativa no justifica razonablemente el contenido de sus resoluciones respecto a los fines y medios empleados, siendo decisiones arbitrarias que no garantizan la protección al derecho a la libertad de empresa, por lo tanto, deberían ser consideradas inconstitucionales. En este entender Frank Espinoza menciona que: *“El Derecho Administrativo se encuentra llamado a asegurar la realización de los intereses colectivos (incluyendo los sindicales), sin ceder por ello en la defensa de los intereses individuales de los administrados”* (Espinoza Laureano, 2013), con lo cual concordamos parcialmente porque el Estado, a través de la SUNAFIL, debe asegurar el cumplimiento de los intereses colectivos e



individuales de los administrados, pero sin olvidarse del respeto de los principios de razonabilidad y proporcionalidad para de esa manera evitar una sanción arbitraria, que perjudicaría y generaría perjuicios en el derecho a la libre empresa.

En este entender, cumplimos con el objetivo específico de analizar la naturaleza jurídica del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL.

Por último, segunda hipótesis específica menciona que la inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de SUNAFIL genera inestabilidad económica y financiera que afectan el derecho a la libre empresa. Del análisis de las encuestas, así como de los expedientes estudiados, se aprecia que la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad, está justificada en el criterio de graduación de sanciones basado en la gravedad de la falta cometida y en el número de trabajadores afectados; sin embargo, la SUNAFIL como administración no tiene una metodología de imposición de multas eficiente porque desconoce la realidad económica de cada persona jurídica sancionada; vale decir, la autoridad administrativa no considera si la multa impuesta derivada de la sanción administrativa podía ser ejecutable en función a la capacidad económica del administrado, generando inestabilidad económica y financiera en las empresas, como consecuencia de la sanción.

Al respecto, Manuel Leon menciona que:

“la aplicación de sanciones en materia laboral desde la creación de la SUNAFIL incide gravemente en la situación financiera de la empresa disminuyendo la liquidez y el capital de trabajo de la empresa, además de poder dejar a la empresa sin



utilidades, afectando su solvencia y capacidad de pago de compromisos a corto plazo.” (Leon Alcantara, 2015)

En este aspecto concordamos con la conclusión arribada, ya que en nuestro trabajo de investigación se aprecia que las sanciones son aplicadas sin respetar el principio de razonabilidad y proporcionalidad, y por consiguiente afecta a la situación financiera y económica de la empresa, generando un futuro incierto.

Por otro lado, se menciona que *“las sanciones aplicadas desde la aparición de SUNAFIL han aumentado en 900% por lo que no son razonables con la realidad de las empresas, lo que dificultará más la lucha contra la informalidad y desalienta las inversiones en nuestro país.”* (Leon Alcantara, 2015), afirmación con la que coincidimos, puesto que si analizamos a detalle, advertimos que no se cumple a cabalidad las funciones de la SUNAFIL, y en cuestión a la defensa de los derechos de los trabajadores, no se garantiza el cumplimiento de los mismos, ya que ningún porcentaje de la multa impuesta va dirigida al trabajador, siendo la autoridad administrativa la única beneficiada al concluir con el procedimiento.

De lo mencionado, se llegó a conocer también los efectos de produce la inaplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad frente al derecho a la libre empresa, dentro del procedimiento administrativo sancionador.



CONCLUSIONES

1. El principio de razonabilidad y proporcionalidad es una garantía que pone límites a la facultad punitiva del Estado, el cual comprende que toda decisión de la SUNAFIL debe tener una justificación lógica axiológica, en la cual debe existir coherencia entre los medios empleados y el fin público tutelado. De lo desarrollado en el trabajo y del resultado de las encuestas, se concluye que en el criterio de graduación de sanciones de la SUNAFIL, se observa que no existe justificación de valores entre la infracción y el monto de la multa, puesto que no se toma en consideración la realidad de la empresa (como se evidencia en el estudio de los expedientes) motivo por el cual se imponen multas exuberantes de naturaleza subjetiva, afectando negativamente el derecho a la libre empresa.
2. El 85.7% de los encuestados, consideran que las empresas corren el riesgo de pérdida financiera como consecuencia de las sanciones aplicadas por la SUNAFIL, esto debido a que, dentro del procedimiento administrativo sancionador, la SUNAFIL actúa bajo la perspectiva empresarial, buscando asegurar su propia sostenibilidad a causa de excesivas sanciones que solo benefician a la entidad mas no al cumplimiento de sus funciones de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico socio laboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como de proporcionar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias; y tampoco al cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado.



3. Respecto a la figura de la rentabilidad de las empresa, el 71.4% de los encuestados consideran que las sanciones impuestas por la SUNAFIL ponen en riesgo la rentabilidad de las empresas inspeccionadas; por otro lado el Estado, conforme señala el Tribunal Constitucional, tiene la obligación de garantizar el inicio y la permanencia de la actividad empresarial, en este contexto, las sanciones impuestas por la SUNAFIL, al ser de naturaleza económica, afectan directamente a la estabilidad económica y financiera de las empresas, comprometiendo la solvencia y liquidez de las mismas.



RECOMENDACIONES

1. Dentro del criterio de graduación de sanciones, la SUNAFIL no contempla una metodología racional aplicable en la imposición de multas, tampoco considera los factores o parámetros ajenos de la actuación administrativa que impulsa la vida empresarial; por lo que es necesario la existencia un método cuantificable, eficiente y coherente con la realidad económica de las empresas sancionadas, en la cual, a parte de la gravedad de la falta y el número de trabajadores afectados, se considere el monto de los ingresos brutos por todas sus actividades económicas, llegando a obtener una sanción razonable y proporcional.
2. Es necesario que la SUNAFIL, deje de ser vista como una entidad sancionadora; por lo que es necesario que promuevan políticas que fortalezcan sus funciones de promoción, supervisión y fiscalización, que externalicen el cumplimiento de sus funciones y consecutivamente cumplan con los fines del Estado, como es la protección al derecho de los trabajadores, quienes no salen beneficiados por las multas impuestas.
3. Si la SUNAT es uno de los principales obstáculos que encuentran los inversionistas en nuestro país, el trabajo de la SUNAFIL, a través de sus sanciones, desalienta aún más la formalidad, que tanto se busca; por lo que se debe fortalecer sus actividades de asesoría técnica destinadas a la capacitación normativa de empresarios y futuros empresarios (al ser estos sujetos generadores de trabajo) y de esa manera alcanzar un crecimiento conjunto, en el cual por un lado la SUNAFIL cumple con sus funciones y por otro lado las empresas, debidamente capacitadas, ejercen sus



actividades con el correcto respaldo del Estado en la actividad empresarial,
ayudando al desarrollo económico del país.



CAPITULO V

5. BIBLIOGRAFÍA

Anacleto Guerrero, V. (2015). *Manual de Derecho del Trabajo*. Lima: Grupo Editorial Lex & Iuris.

Barnes, J. (1994). Introducción al principio de proporcionalidad en el Derecho comparado y comunitario. *Revista de Administración Pública*, 495-538.

Becerra, O. (18 de Febrero de 2012). *Blog de Orlando Becerra Suárez*. Obtenido de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/orlandobecerra/>

Bermejo Vera, J. (1998). La Administración Inspectora. *Revista de Administración Pública*, 39-58.

Bernal Pulido, C. (2003). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cañon Comba, A. N., & Restrepo, X. (Julio de 2016). *Universidad La Salle*. Recuperado el 22 de Mayo de 2020, de <https://ciencia.lasalle.edu.co/>

Carta Magna. (15 de junio de 1215). Inglaterra.

Cianciardo, J. (2004). *El Principio de razonabilidad Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad*. Buenos Aires: Ábaco De Rodolfo Depalma.

Constitución Política del Perú. (1993). Perú.

Dimitrijevic, A. M. (2001). Los Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General: fundamentos, alcances e Importancia. *Derecho & Sociedad*, 263.



- Espinoza Laureano, F. (2013). *LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA LABORAL*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Foreo, R. (1997). El Empleador. En N. De Buen Lozano, & E. Morgado Valenzuela, *Instituciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (pág. 365). Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico.
- García De Enterría, E. (1979). *La lucha contra las inmunidades del poder*,. Madrid: Civitas.
- García del Junco , J., & Casanueva Roch , C. (2000). *Prácticas de la Gestión Empresarial* . Madrid: McGraw-Hill .
- Guzman Napurí, C. (2008). La Calle de las Pizzas o la Limitación Indebida de Derechos Fundamentales. *Círculo de Derecho Administrativo - Boletín Electrónico CDA en Línea*, 2-11.
- Jiménez Coronado, L. G., Quispe Carlos, M. M., Rojas Herreros, J. J., & García Chanchari, C. (2017). *SUNAFIL FISCALIZACIÓN LABORAL*. Lima: Instituto Pacífico.
- Kresalja Roselló, B. J. (2007). Perú: consideraciones constitucionales y legales sobre la competencia económica. *Pensamiento Constitucional*, 17-117.
- Landa, C. (2007). Principios Rectores y Derechos Fundamentales del Administrado en el Marco de la Constitución Económica de 1993. *Circulo de Derecho Administrativo*, 36.
- Landa, C. (2014). El Derecho del Trabajo en el Perú y su proceso de constitucionalización: Análisis especial del caso de la mujer y la madre trabajadora. *THĒMIS-Revista de Derecho*.
- Lara, R. (2000). *El Concepto de Sanción en la Teoría Contemporánea del Derecho* . Alicante: Universidad de Alicante.



Leon Alcantara, M. M. (2015). *APLICACIÓN DE SANCIONES EN UNA INSPECCIÓN DE MATERIA LABORAL Y SU INCIDENCIA EN LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA EMPRESA NEGOCIOS MINERALES E.I.R.L. EN EL PERIODO 2015*. Trujillo.

Ley del Procedimiento Administrativo General. (21 de marzo de 2001). Lima, Perú.

Ley General de Inspección del trabajo. (19 de julio de 2006). Lima: Perú.

Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). (14 de Enero de 2013). Perú.

Lizares Ayala, M. (2019). Infracciones a la Labor Inspectiva Sancionadas por la SUNAFIL. *Soluciones Laborales*, 173-182.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (junio de 2017). *Guía Práctica sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador*. Lima, Perú.

Morón, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. (2005). *International Labour Organization*.
Obtenido de <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>

Paredes Velásquez, A. (2015). *Los Derechos Inespecíficos de los Trabajadores y el Principio de Proporcionalidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pérez Porto, J., & Merino, M. (2009). *Definición.de*. Obtenido de <https://definicion.de/criterio/>

Pérez Porto, J. (2008). *Definición.DE*. Obtenido de <https://definicion.de/>



Pérez Porto, J., & Gardey, A. (2018). *Definición.De*. Recuperado el 16 de Mayo de 2020, de <https://definicion.de/>

Reglamento de la Ley de Inspección del Trabajo . (28 de octubre de 2006). Lima, Perú.

Requejo Alemán, J. C. (2013). *Fortalecimiento del Sistema de Inspección de Trabajo en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rojas Rodríguez, H. F. (2015). *Fundamentos de derecho administrativo*. Lima: Instituto Pacífico.

Sapag, M. (2008). El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional y al poder del Estado: Un estudio comparado. *Dikaion*, 170.

Stamile, N. (2015). Razonabilidad (Principio de). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* , 224.

Tribunal Constitucional. (11 de octubre de 2004). Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N.º 2192-2004-AA /TC. Lima, Perú.

Tribunal Constitucional. (05 de Julio de 2004). Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N°0090-2004-AA/TC. Arequipa, Arequipa, Perú.

Tribunal Constitucional. (14 de Noviembre de 2005). Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. 2802-2005-PA/TC. Lima, Perú.

Tribunal Constitucional. (11 de Julio de 2005). Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N° 03330-2004-AA/TC. Lima, Perú.

Tribunal Constitucional. (06 de Diciembre de 2010). Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. 01405-2010-PA/TC. Lima, Perú.



Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley General del Procedimiento Administrativo*

General. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

MATRIZ DE CONSISTENCIA



TÍTULO	PROBLEMA	OBJETIVOS	CATEGORIAS DE ESTUDIO	HIPÓTESIS	METODOLOGÍA
<p>“EL IMPACTO DE LA INAPLICABILIDAD DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA SUNAFIL, FRENTE AL DERECHO A LA LIBRE EMPRESA.”</p>	<p>PROBLEMA GENERAL:</p> <p>¿De qué manera la inaplicabilidad de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL afecta el derecho a la libre empresa?</p>	<p>OBJETIVO GENERAL:</p> <p>DETERMINAR la afectación al derecho a la libre empresa por la inaplicabilidad de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL..</p>	<p>•Principio de razonabilidad y proporcionalidad</p> <p>•Derecho a la libre empresa.</p>	<p>HIPÓTESIS GENERAL</p> <p>La inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de la SUNAFIL, afecta negativamente al derecho a la libre empresa.</p>	<p>ENFOQUE: Cualitativo</p> <p>DISEÑO DE INVESTIGACIÓN: Investigación Experimental. No</p> <p>TIPO DE INVESTIGACIÓN: Doctrinaria.</p>
	<p>PROBLEMAS ESPECÍFICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la naturaleza jurídica del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL? • ¿Cuáles son los efectos que produce la inaplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL al derecho a la libre empresa? 	<p>OBJETIVOS ESPECIFICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analizar la naturaleza jurídica del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento sancionador de la SUNAFIL. • Conocer los efectos que produce la inaplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad dentro del procedimiento sancionador de la SUNAFIL frente al derecho a la libre empresa. 		<p>HIPÓTESIS ESPECÍFICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • La naturaleza jurídica el principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de SUNAFIL es arbitraria frente al derecho a la libre empresa • La inaplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador de SUNAFIL genera inestabilidad económica y financiera que afectan el derecho a la libre empresa. 	