

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**Afectación del derecho al debido procedimiento de los
empleadores: Reflexión en torno a la aplicación del principio de
proporcionalidad en los procedimientos administrativos
sancionadores a cargo de la Superintendencia Nacional de
Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en materia de Seguridad y
Salud en el Trabajo (SST)**

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Derecho Administrativo
que presenta:

Carlos Ignacio Valencia Mesías

Asesor:

Alejandro Martín Moscol Salinas

Co-asesor:

Paul Nicolás Villegas Vega


Lima, 2024

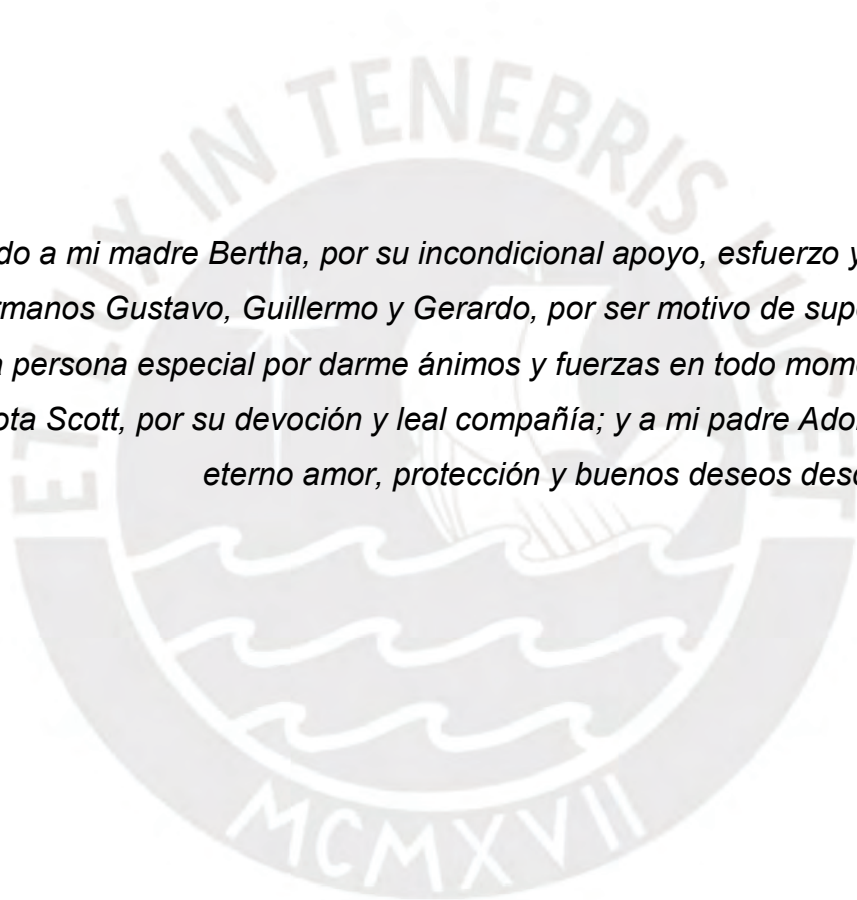
Informe de Similitud

Yo, ALEJANDO MARTÍN MOSCOL SALINAS, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis/el trabajo de investigación titulado “Afectación del derecho al debido procedimiento de los empleadores: Reflexión en torno a la aplicación del principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)” del autor CARLOS IGNACIO VALENCIA MESÍAS, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 23/10/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 6 de marzo de 2025

MOSCOL SALINAS, ALEJANDRO MARTÍN	
DNI: 09855438	Firma 
ORCID: 0000-0003-1125-3065	



Dedicado a mi madre Bertha, por su incondicional apoyo, esfuerzo y cariño; a mis hermanos Gustavo, Guillermo y Gerardo, por ser motivo de superación; a esa persona especial por darme ánimos y fuerzas en todo momento; a mi mascota Scott, por su devoción y leal compañía; y a mi padre Adolfo, por su eterno amor, protección y buenos deseos desde el cielo

RESUMEN

La presente investigación, busca abordar los alcances del principio de proporcionalidad enfocado en los procedimientos administrativos sancionadores (PAS) a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), específicamente en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), a fin de determinar si la SUNAFIL aplica adecuadamente dicho principio al momento de resolver casos concretos.

A tal objetivo, el presente trabajo identifica los fundamentos de la SST desde la perspectiva de la potestad sancionadora de la Administración Pública, mediante una detallada explicación del poder de policía de la Administración y de los bienes jurídicos “seguridad pública” y “salud pública” que ésta resguarda.

Asimismo, se explican los principales aspectos del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, a la luz de los postulados doctrinarios, normativos y jurisprudenciales a nivel nacional y comparado, para luego centrarse en las particularidades que dicho principio presenta en los PAS realizados por la SUNAFIL en materia de SST.

Finalmente, se determina, a través del análisis reflexivo y crítico de diversos casos prácticos, si la SUNAFIL cumple con aplicar adecuadamente el principio de proporcionalidad, advirtiéndose diversas oportunidades de mejora que permiten esbozar recomendaciones en aras de fomentar tanto una relectura de dicho principio como una mayor consciencia de su importancia en los PAS en materia de SST, en vías de proteger los derechos e intereses de los administrados.

Palabras clave: principio de proporcionalidad / poder de policía / potestad sancionadora / procedimiento administrativo sancionador / seguridad y salud en el trabajo

ÍNDICE

DEDICATORIA	3
RESUMEN	4
ÍNDICE	5
INTRODUCCIÓN	11
1.1. Contextualización.....	11
1.2. Preguntas de investigación.....	12
1.3. Hipótesis.....	13
1.4. Metodología de la investigación.....	13
1.5. Capítulos de la tesis.....	15
CAPÍTULO I	
FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (SST)	
DESDE LA ÓPTICA DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	18
2.1. Preámbulo: Poder de policía de la Administración y la seguridad y	
salud pública como bienes jurídicos tutelados.....	19
2.1.1. Concepto del poder de policía de la Administración	
Pública.....	19
2.1.2. Fundamento del poder de policía.....	27
2.1.3. Características del poder de policía.....	29
2.1.4. Límites del poder de policía.....	31
2.1.5. Singularidad del poder de policía en la actualidad: vinculación	
positiva al principio de legalidad.....	35
2.1.6. La seguridad y salud pública como bienes jurídicos tutelados	
por el poder de policía.....	37
2.2. La “seguridad” y “salud” como bienes jurídicos protegidos por la	
SST.....	39
2.2.1. Transformación del ámbito de protección de los derechos de	

seguridad y salud pública: La “concretización” del poder de policía de la Administración como fundamento de cambio.....	39
2.2.2. Transformación del contenido de los derechos de seguridad y salud pública: El reconocimiento la dignidad humana como fundamento de cambio.....	44
2.2.3. Origen y evolución histórico-social de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST).....	47
2.2.4. Origen y reconocimiento jurídico de la Seguridad y Salud en el Trabajo.....	56
2.2.4.1. ¿Qué es la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)?.....	60
2.2.4.2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la SST?.....	72
2.2.4.3. ¿Cuál es el contenido de los bienes jurídicos “seguridad” y “salud” en el ámbito de la SST?.....	88
2.2.4.4. Importancia de la SST como derecho y disciplina.....	97
2.2.4.5. Importancia del derecho a la SST desde la óptica del Derecho Administrativo.....	99
2.2.4.6. Reconocimiento del derecho a la SST en el ordenamiento jurídico peruano desde el ámbito del Derecho Internacional.....	104
2.2.4.7. Reconocimiento del derecho a la SST en el ordenamiento jurídico peruano desde el ámbito del Derecho Nacional o Interno.....	121
2.3. La potestad sancionadora de la Administración como marco de control y tutela de la SST.....	125
2.3.1. ¿Qué es la potestad sancionadora de la Administración Pública?.....	126
2.3.2. Principios medulares de la potestad sancionadora administrativa: principio de legalidad y principio de	

tipicidad.....	135
2.3.3. ¿La potestad administrativa sancionadora es similar o distinta al poder de policía?.....	149
2.3.4. ¿Qué relación existe entre la potestad sancionadora de la Administración y la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)?.....	153
2.3.4.1. Deber de resguardo de los bienes jurídicos protegidos en materia de SST, por parte de la Administración Pública.....	154
2.3.4.2. Deber / obligación de protección del derecho a la SST por parte de los empleadores.....	156
2.3.5. Relación entre la potestad sancionadora, la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) y los bienes jurídicos “seguridad” y “salud” en el trabajo.....	159

CAPÍTULO II

EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....

3.1. Aproximación doctrinaria al concepto del principio de proporcionalidad.....	168
3.1.1. El principio de proporcionalidad entendido desde la perspectiva del Derecho Constitucional.....	173
3.1.2. El principio de proporcionalidad a la luz del Derecho Administrativo.....	180
3.1.3. El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador.....	182
3.2. Enfoque particular del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador.....	186
3.2.1. Doble dimensión del principio de proporcionalidad.....	187
3.2.2. Evaluación de requisitos del principio de proporcionalidad a la luz del Derecho Administrativo Sancionador.....	190

3.2.3. Características del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador.....	193
3.2.4. Límites del principio de proporcionalidad.....	196

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (PAS) REALIZADO POR LA SUNAFIL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (SST).....

4.1. El rol de la SUNAFIL como autoridad central y ente rector de la Inspección del Trabajo: potestad sancionadora e importancia en materia de SST.....	199
4.2. La regulación normativa de la potestad sancionadora a cargo de la SUNAFIL.....	202
4.2.1. El Sistema de Inspección del Trabajo y su relación con la potestad sancionadora de la SUNAFIL.....	203
4.2.2. Alcances de la potestad sancionadora ejercida por la SUNAFIL.....	214
4.3. El procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la SUNAFIL.....	229
4.3.1. Concepto y finalidad de procedimiento administrativo sancionador.....	230
4.3.2. Objetivos del procedimiento administrativo sancionador.....	230
4.3.3. Características del procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de la SUNAFIL.....	231
4.3.3.1. Característica funcional del PAS de la SUNAFIL: ámbito de actuación o aplicación.....	231
4.3.3.2. Característica normativa del PAS de la SUNAFIL: normas tuteladas y estructura procedimental.....	232

4.4.	Derecho a la seguridad y salud en el trabajo: marco normativo general y especial aplicable a la SUNAFIL en materia de seguridad y salud en el trabajo.....	241
4.4.1.	El rol de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en la seguridad y salud en el trabajo.....	243
4.4.2.	La aplicación de sanciones en el marco del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL en materia de seguridad y salud en el trabajo.....	245
4.5.	El principio de proporcionalidad en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores (PAS) a cargo de la SUNAFIL.....	248
4.5.1.	El principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones de los PAS conocidos por la SUNAFIL.....	248
4.5.2.	Componente objetivo de aplicación de sanciones: criterios generales y criterios especiales de graduación de sanciones.....	250
4.5.2.1.	Criterios generales de graduación de sanciones.....	250
4.5.2.2.	Criterios especiales de graduación de sanciones.....	255
4.5.3.	Componente subjetivo de aplicación de sanciones: principio de proporcionalidad.....	259
4.6.	El principio de proporcionalidad a la luz de los pronunciamientos emitidos por el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) de la SUNAFIL.....	263
4.7.	¿Existe una adecuada aplicación del principio de proporcionalidad en los PAS a cargo de la SUNAFIL en materia de SST?.....	266
4.7.1.	Caso 1: CAMPOSOL S.A. (Resolución de Intendencia N° 06-	

2018-SUNAFIL/IRE-LIB).....	267
4.7.2. Caso 2: QUÍMICOS ALCA S.A.C. (Resolución de Intendencia N° 21-2018-SUNAFIL/IRE-LIB).....	271
4.7.3. Caso 3: EMPRESA AGROINDUSTRIAL LAREDO S.A.A. (Resolución de Intendencia N° 26-2018-SUNAFIL/IRE-LIB).....	278
4.7.4. Caso 4: CURTIEMBRE CHIMU MURGIA HNOS S.A.C. (Resolución de Intendencia N° 37-2018-SUNAFIL/IRE-LIB).....	284
4.7.5. Caso 5: VIETTEL PERÚ S.A.C. (Resolución de Intendencia N° 41-2018-SUNAFIL/IRE-LIB).....	289
4.7.6. Caso 6: YAMAHA MOTOR DEL PERÚ S.A. (Resolución de Intendencia N° 44-2018-SUNAFIL/IRE-LIB).....	294
4.7.7. Caso 7: CONSTRUREDES S.A.C. (Resolución Jefatural N° 124-2019-SUNAFIL/IRE-ANC-ZCHI).....	299
CONCLUSIONES	308
RECOMENDACIONES	312
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	315

INTRODUCCIÓN

1.1. Contextualización

En la actualidad, resulta prácticamente un consenso unánime a nivel jurídico que el principio de proporcionalidad constituye no solo un elemento muy relevante para poder determinar si una determinada actuación estatal resulta justa y razonable en un caso concreto, sino también un principio base o pilar de todo Estado Constitucional de Derecho, en la medida que sirve como un instrumento de limitación y orientación para las agentes estatales en aras de garantizar el debido respeto y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Lo anterior, asimismo, resulta de suma relevancia en el ámbito particular del Derecho Administrativo, escenario en el cual, si bien la Administración Pública se encuentra encaminada a la consecución y satisfacción del denominado “interés general”, no cabe duda tampoco que dicho agente también se encuentra obligado a salvaguardar los derechos e intereses de los administrados, sobre todo si nos encontramos frente a situaciones en las cuales las decisiones de dicha Administración tienen como propósito principal castigar y/o disuadir a estos administrados producto de la comisión de conductas contrarias al ordenamiento jurídico, tal y como sucede en el ejercicio de la potestad sancionadora.

Esto último se desarrolla y complejiza aún más si tomamos en cuenta que, dentro del vasto universo de aspectos que aborda esta potestad sancionadora, existen ciertas materias o elementos que, por su propio origen, naturaleza, características o particularidades, requieren de una evaluación más detallada, compleja e, incluso, delicada a fin de evitar posibles y futuras afectaciones a los derechos de los administrados que se encuentran inmersos en un procedimiento administrativo sancionador. Tal es el caso de la denominada Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), categoría jurídica que regula el conjunto de políticas, normas, procedimientos y medidas que deben tomar en cuenta los trabajadores, empleadores y autoridades administrativas para evitar cualquier posible afectación a la seguridad y salud en el contexto de una relación laboral.

Es precisamente en este escenario particular en el que participa e interviene directamente la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), entidad administrativa creada en el año 2013, con independencia organizativa, administrativa y funcional, cuyo propósito central es realizar la fiscalización y, de ser el caso, sanción de los sujetos responsables del cumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y de colaboración a la labor inspectiva.

Respecto a este objetivo, se puede advertir que la SUNAFIL contiene como una de sus líneas directrices la posibilidad de ejercer, en su rol de entidad administrativa, la potestad sancionadora en contra de aquellos administrativos que vulneren, entre otras, la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo. Este último aspecto nos redirige, indudablemente, a los postulados del principio de proporcionalidad, enfocado esta vez en asegurar que los funcionarios y servidores de la SUNAFIL respeten, durante el transcurso de un procedimiento sancionador que verse sobre la SST, los derechos de los administrados sometidos a dicho procedimiento, a través de una delimitación de su marco de decisiones y actuaciones que ejercen como autoridades.

1.2. Preguntas de investigación

En atención a lo antes expuesto, la presente investigación tiene por finalidad plantear una reflexión crítica en torno a la aplicación teórico-práctica del principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores (PAS) a cargo de la SUNAFIL, haciendo énfasis en aquellos procedimientos que versan sobre la materia de SST, mediante el análisis casuístico de diversas resoluciones emitidas por dicha entidad.

Por ende, las preguntas centrales sobre las cuales versará el presente trabajo serán: ¿en qué consiste el principio de proporcionalidad?, ¿cuál es su relación con la potestad sancionadora de la Administración?, ¿cómo se manifiesta la potestad sancionadora de la SUNAFIL en el ámbito de la SST?, **¿la SUNAFIL aplica adecuadamente el principio de proporcionalidad en los PAS a su cargo en materia de SST?**

1.3. Hipótesis

La hipótesis que se plantea en la presente investigación consiste en que la SUNAFIL, en la práctica, no aplica adecuadamente el principio de proporcionalidad en los PAS en materia de SST a su cargo, como consecuencia de una problemática en torno a la regulación normativa que existe respecto al citado principio, específicamente en relación con lo estipulado en la propia normativa de la SUNAFIL sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito sancionador, así como los criterios de graduación de sanción (generales y especiales) que dicha normativa contempla.

Al respecto, la formulación de la citada hipótesis se sustenta en el hecho que, producto de un análisis preliminar de diversa casuística, consideramos que la SUNAFIL, en el ejercicio de su potestad sancionadora en materia de SST, ha venido aplicando frecuentemente sanciones muy gravosas en perjuicio del derecho a la seguridad y salud en el trabajo de los administrados sancionados, sin que sus decisiones cuenten con una motivación adecuada o suficiente, aplicando criterios de sanción que resultan debatibles o, incluso, no tomando en consideración factores de graduación de sanción contemplados en su normativa específica o en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG).

1.4. Metodología de la investigación

La metodología empleada en el presente trabajo se basará esencialmente en la técnica de investigación documental, haciendo énfasis en material doctrinario y normativo, así como en pronunciamientos (criterios interpretativos) de entidades administrativas tales como el Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL.

En primer término, se realizará un análisis a nivel doctrinario y normativo a fin de explicar los principales aspectos de diversos conceptos o categorías jurídicas que se utilizarán en el presente trabajo académico, tales como “potestad sancionadora de la Administración Pública”, “seguridad y salud en el trabajo”, “principio de proporcionalidad / razonabilidad”, entre otros. En cuanto a la

revisión a nivel doctrinario, se recurrirá a aquellas obras nacionales y comparadas que hagan referencia directa a los conceptos antes mencionados, a efectos de poder comprender de manera más clara estos últimos.

En cuanto a la normativa a analizar, se hará énfasis tanto en la normativa general aplicable al Derecho Administrativo (Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General), así como en la normativa especial vinculada a la SUNAFIL (Ley N° 28806 - Ley General de Inspección al Trabajo y su Reglamento, Ley N° 29783 - Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y su Reglamento, Directivas y/o Procedimientos internos de la SUNAFIL, entre otros).

En segundo lugar, se hará una revisión y análisis de las diversas resoluciones administrativas emitidas por la SUNAFIL que han tratado, en la práctica, los conceptos anteriormente descritos respecto a situaciones de diversos administrados, en el marco de los procedimientos administrativos llevados a cabo por dicha entidad en materia de SST. Para ello, se estudiarán principalmente dos (2) grupos de resoluciones:

- a) Un primer grupo, el cual estará conformado por aquellas resoluciones emitidas por las Intendencias Regionales (IRE) que resuelven recursos de apelación interpuestos por diversos administrados entre los años 2018 y 2019, y respecto del cual se explicarán los diversos errores o falencias incurridos por la SUNAFIL en relación con la aplicación del principio de proporcionalidad, destacando las oportunidades de mejora que se podrían adoptar para revertir progresivamente dicha situación.
- b) Un segundo grupo, conformado por aquellas resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) que resuelven recursos de revisión interpuestos por diversos administrados entre los años 2020 y 2021, y respecto del cual se explicarán los diversos criterios interpretativos empleados por el TFL en relación con la aplicación del principio de proporcionalidad que deben ser tomados en cuenta por toda la SUNAFIL en su conjunto al momento de resolver un caso.

De esta manera, producto de la revisión conjunta y pormenorizada de los citados documentos (doctrina, normativa y resoluciones), consideramos que los conceptos jurídicos que serán utilizados en presente trabajo académico podrán ser abordados de forma óptima, sencilla y adecuada, lo cual permitirá contar con un mayor respaldo que permita sustentar la hipótesis planteada.

1.5. Capítulos de la tesis

A efectos de demostrar la hipótesis del presente trabajo, en primer lugar, se identificarán y analizarán los principales fundamentos de la SST desde la óptica del Derecho Administrativo Sancionador, específicamente en relación con la potestad sancionadora de la Administración Pública. En esa línea, y a modo de preámbulo, se explicará a detalle todo lo concerniente al denominado poder de policía de la Administración, enfocándonos en la seguridad y salud públicas como bienes jurídicos tutelados por dicha potestad.

Este último aspecto servirá para un triple propósito a nivel metodológico y práctico. Por un lado, nos permitirá vincular el poder de policía con la SST, en la medida que se buscará explicar cómo estos dos bienes jurídicos fueron evolucionando progresivamente hasta dar origen a otros bienes jurídicos más precisos, acotados y especializados como son la “seguridad” y la “salud” en el trabajo, los cuales constituyen el objeto central de protección de la SST.

Por otro lado, ayudará a establecer también una conexión entre el poder de policía y la potestad sancionadora, toda vez que se podrá realizar un análisis comparativo entre ambas categorías jurídicas a fin de determinar que el poder de policía constituye un antecedente histórico, social y jurídico de la potestad sancionadora. Y, como consecuencia de estos dos primeros propósitos, se podrá plantear una conexión entre la potestad sancionadora de la Administración, la SST y la “seguridad” y “salud” como bienes jurídicos tutelados por esta último, a fin de plantear el marco teórico de la SST desde la perspectiva del Derecho Administrativo Sancionador.

En segundo lugar, se abordarán los aspectos más importantes del principio de

proporcionalidad, mediante dos aproximaciones diferentes pero complementarias. Primero, se analizará dicho principio a la luz de la doctrina, normativa y jurisprudencia existentes, a nivel nacional y comparado, con el objetivo de contar con un panorama general sobre su definición, características, funciones y límites.

Segundo, se evaluará el principio de proporcionalidad desde la perspectiva del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo Sancionador, a fin de comprender, por un lado, cómo opera este principio de forma distinta en ambas ramas jurídicas y, por otro, cuáles son las particularidades (enfoques, evaluación de requisitos y características) de este principio en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, para poder vincularlo al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en los PAS en materia de SST.

En tercer lugar, se describirá y explicará la regulación normativa del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL, la aplicación de sanciones que esta efectúa en materia de SST, así como el derecho a la seguridad y salud en el trabajo en relación con la normativa general y especial aplicable a la SUNAFIL que versa sobre la SST. Ello, a efectos de profundizar en mayor medida en el campo de la SST, desde un enfoque tanto práctico como teórico.

Adicionalmente, se abordará el principio de proporcionalidad en el campo específico de los procedimientos sancionadores a cargo de la SUNAFIL, a la luz de la doctrina y normativa nacional vigentes, así como también tomando en cuenta los pronunciamientos emitidos por el Tribunal de Fiscalización Laboral de la dicha entidad.

Sumado a lo anterior, se analizará la aplicación del principio de proporcionalidad en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora –en particular, la aplicación de sanciones– de la SUNAFIL, a través del estudio de siete (7) resoluciones administrativas que resuelven recursos de apelación, emitidas por dicha entidad durante los años 2018 y 2019, en el marco de procedimientos sancionadores en materia de SST.

Por último, se formularán las principales conclusiones y recomendaciones a las que se habrá arribado producto de lo explicado en los párrafos anteriores, con el propósito de recoger las ideas más importantes de los capítulos anteriores, así como para poder plantear una propuesta de relectura respecto a la aplicación del principio de proporcionalidad en los procedimientos sancionadores a cargo de la SUNAFIL en materia de SST.



CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (SST) DESDE LA ÓPTICA DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un aspecto fundamental para poder comprender la relevancia del principio de proporcionalidad en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) es, precisamente, conocer en primer lugar cuál es sustento o razón de ser la propia SST en relación con el Derecho Administrativo y, en particular, con el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora que la Administración Pública ejerce sobre los administrados.

En pocas palabras, se debe buscar, identificar y comprender cuáles son los bienes o valores jurídicos que la SST reconoce y protege frente al ámbito de actuación del Derecho Administrativo Sancionador, toda vez que ello nos permitirá identificar, por un lado, cuál es la relación existente entre la potestad sancionadora, la SST y sus bienes jurídicos tutelados; y, por otro lado, cómo incide el principio de proporcionalidad en el reforzamiento de esta protección que brinda la SST en particular.

A tales efectos, resulta necesario, en primer lugar, delimitar los orígenes de la potestad sancionadora de la Administración, esto es, su nacimiento como una manifestación más precisa y concreta del denominado Poder de Policía, siendo este último concepto importante debido a que consagra en su contenido diversos elementos que fueron heredados por la potestad sancionadora y porque, además, tiene por finalidad tutelar diversos bienes o valores de la sociedad en su conjunto, tales como la seguridad o la salubridad pública, los cuales también son objeto de tutela por la potestad sancionadora pero con ciertos matices en su concepción y alcances.

De esta manera, a continuación, procederemos a explicar el desarrollo histórico, el concepto y límites del Poder de Policía de la Administración, así como su directa relación con la seguridad y la salud pública, los cuales forman parte de

un conjunto de bienes o valores jurídicos que aquélla busca tutelar en beneficio de la sociedad.

2.1. Preámbulo: Poder de policía de la Administración y la seguridad y salud pública como bienes jurídicos tutelados

Como paso previo para poder abordar a detalle los aspectos referidos a la seguridad y salud en el trabajo (SST) y su vinculación con la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública, resulta necesario analizar y explicar los principales alcances del denominado poder de policía, puesto que dicho concepto constituye un antecedente directo de la potestad administrativa sancionadora; y, asimismo, porque se encuentra relacionado los bienes jurídicos “seguridad y salud pública”, los cuales pueden entenderse como el origen de los bienes “seguridad” y “salud” tutelados en el ámbito laboral y, en particular, en el ámbito de la SST.

De esta manera, a continuación, comenzaron por desarrollar todo lo referido al poder de policía de la Administración, empezando por delimitar su marco conceptual.

2.1.1. Concepto del poder de policía de la Administración Pública

El origen del término “poder de policía” de la Administración a nivel histórico lo encontramos en el siglo XIX, específicamente en el año 1827 en los Estados Unidos cuando se hizo mención del mismo en el caso *Brown v. Maryland*, aunque anteriormente se había hecho mención al mismo únicamente como “policía” (en el siglo XVII, luego del surgimiento de los Estados nacionales) (Legarre, 2001: 2).

Existe, sin embargo, cierto sector de la doctrina considera que el origen histórico del vocablo “policía” se remota desde la edad antigua. Al respecto, diversos autores aluden a un contexto en el cual dicho término hacía referencia al total de actividades estatales, como sucedida en el caso de la organización griega de la *polis* (Gordillo, 2013: 374), y cuyo significado era inicialmente de carácter cultista

e ideológico (Nieto García, 1976: 37). De esta manera, el término “policía” en esa época tenía el significado de actividad pública o estatal, siendo que dicho significado se mantuvo con el paso del tiempo a pesar incluso de la desaparición de la polis griega.

En particular, y siguiendo los orígenes del concepto en los EE.UU., debemos destacar el caso *Brown v. Maryland*, en el cual el *Chief Justice Marshall* hace mención expresa del poder de policía de los Estados como un poder que “los estados incuestionablemente retienen y deben retener” (Legarre, 2005: 69), agregando también que dicho poder constituye una materia residual que abarca la parte restante del poder estatal cuando no se consideran las otras prerrogativas del Estado, como lo son el dominio eminente y la tributación (Legarre, 2001: 2).

De este modo, podemos apreciar que en el caso norteamericano la definición de poder de policía viene dada como un elemento sobrante o secundario respecto de un todo (poder estadual), y que se delimita en función a su relación con otros poderes o potestades estatales (dominio y tributación); motivo por el cual, en dicho contexto podemos afirmar que se trataba de una concepción que adolecía de autonomía y plenitud en su contenido, en la medida que no se desarrollaron, por ejemplo, sus alcances, características, finalidades, ámbito de aplicación concreto, límites, entre otros.

En el caso de Europa, por otro lado, encontramos también un desarrollo conceptual del citado concepto en la doctrina del Derecho Administrativo, aproximadamente a fines del siglo XIX, a través de autores reconocidos como León Duguit, el cual consideraba al poder de policía (“policía”) como una disposición general del Estado que impone restricciones o limitaciones a la libertad individual de las personas a fin de asegurar el mantenimiento componentes o elementos esenciales, tales como la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas (Duguit, 1930, 650-653).

Del mismo modo, encontramos otra definición de poder de policía en la historia relatada por Otto Mayer, quien concibe la “policía” como un término que alude al

conjunto de medidas que debe aplicar la autoridad pública a fin de lograr el “buen estado de la cosa común” (*guter Stand des Gemeinwesens*), su objetivo principal, con excepción de aquellas medidas derivadas de la justicia civil y penal, así como de las otras instituciones de derecho público (Mayer, 1950).

Esta noción del poder de policía, además, comprende dos (2) elementos básicos: **i)** concibe a la policía como una mera policía de seguridad que busca resguardar un orden público entendido únicamente como orden material; y **ii)** un deber genérico de los administrados (denominados “súbditos”) de no perturbar el orden material, situación que constituye el fundamento de dicha potestad (Garrido Falla, 1953: 14).

Sobre esta segunda acepción del poder de policía, debemos señalar que ésta acota en mayor medida la finalidad de la citada potestad, y también precisa que para lograr dicho fin la autoridad pública debe adoptar todas las medidas que resulten necesarias desde la óptica de la Administración (Derecho Administrativo), exceptuando otros ámbitos de la justicia (Derecho Civil o Derecho Penal). Por ende, aquí encontramos una definición en cierta medida más exacta que la explicada por Duguit, aunque también carece de otros elementos que se mencionaron con anterioridad, como es los alcances o características del poder de policía.

Por otro lado, en el caso del Derecho francés, el poder de policía se llegó a definir como aquella potestad de la Administración empleada para vigilar a los ciudadanos a fin de que no abusaran de sus derechos en perjuicio de los demás (Olano García, 2010: 109).

Posteriormente, con el transcurso de la historia y la evolución conceptual respecto a diversas categorías o instituciones jurídicas en general, el concepto de poder de policía encontró un desarrollo más completo y pormenorizado en diversos Estados, sobre todo debido a un mayor protagonismo de dicha potestad en relación a su aplicación en diversos sectores o ámbitos (seguridad, vivienda, salud, entre otros). Pero, al mismo tiempo, sus alcances también se redujeron en el sentido que también dejó de abarcar, paulatinamente, otros sectores

vinculados a un aspecto territorial o militar del Estado (política exterior y la guerra, hacienda, justicia); razón por la cual, los conceptos básicos de la policía fueron abandonados con el paso del tiempo (Jordana de Pozas, 1949: 43).

De esta manera, podemos destacar el caso del Derecho español del siglo XX, ordenamiento en el cual un amplio sector de la doctrina considera el poder o actividad de policía administrativa como aquella potestad de la Administración que opera controlando las actividades particulares de los ciudadanos, con el objetivo de que éstas se encuadren o acomoden al bien público (Moncada Lorenzo, 1959: 54). Este poder, entonces, se enfoca en la adopción de medidas de limitación o control respecto de los derechos de los particulares en beneficio de un fin determinado.

Así también, se formula una definición del poder de policía como aquella actividad o medio que emplea la Administración para mantener y restablecer el orden público a través de la limitación de actividades privadas, y que se distingue de otras actividades tales como el fomento o el servicio público (Jordana de Pozas, 1949: 44). Dicha concepción del poder de policía, por tanto, comprende no solo una significación positiva de la actividad *per se*, sino que también adquiere una connotación en sentido negativo al establecer una clara contraposición entre ésta y otras actividades estatales.

Por su parte, otro sector de la doctrina española estableció, incluso, una distinción entre el concepto tradicional de la policía administrativa y un concepto más enfocado en el orden público. Así, respecto a la definición tradicional, se entiende al poder de policía como aquel conjunto de medidas coactivas empleadas por la Administración para que los ciudadanos ajusten sus actividades a un fin de utilidad pública (Garrido Falla, 1953: 11); mientras que, su otra concepción se desarrolla en función al concepto de orden público, el cual presenta una doble configuración (Garrido Falla, 1953, 17-18):

- a) **Incorporación de nuevos sectores al orden público que amplían el ámbito de actuación del poder de policía y que, por tanto, son objeto de intervención:** aparecen otros sectores que antes eran considerados

como eminentemente privados y que con posterioridad adquieren un carácter público que los hace susceptibles de intervención administrativa: relaciones laborales, alquiler de viviendas, mercados de productos de primera necesidad, entre otros.

b) Robustecimiento de los valores clásicos protegidos por el orden público (la seguridad y tranquilidad pública): este fenómeno supone que en diversos Estados modernos se haya dotado a la tradicional policía de seguridad de diversos instrumentos o mecanismos de intervención coactiva que recaen sobre la actividad de los particulares.

En ese orden de ideas, también se empieza a hablar de un poder de policía en sentido amplio (tradicional) que considera al Estado como ordenador total de del conjunto de actividades en la sociedad y, por otro lado, un poder de policía en sentido estricto (moderno) que reduce el grado de intervención estatal y, por ende, de las medidas de limitación que éste impone a los ciudadanos; siendo el común denominador de ambas dimensiones de la citada potestad el que, como regla general, debe estar orientada a la evitación de peligros o afectaciones y, excepcionalmente, se destine como un instrumento de bienestar o promoción de obligaciones positivas para los administrados (Nieto García, 1976: 54).

Sin embargo, y como un aspecto negativo a estas definiciones iniciales, podemos señalar que esta necesidad de sistematización del poder de policía como un elemento que comprende toda actuación administrativa de limitación, resultaba con el paso del tiempo más imprecisa e, incluso, inadecuada o insuficiente conforme la Administración imponía deberes o prohibiciones a los administrados alegando la protección de un interés general que no estaba, en muchos casos, relacionado al orden público (Rebollo Puig, 1999: 248).

En atención a lo anterior, es posible advertir que si bien, efectivamente, el concepto de poder de policía obtuvo un mayor desarrollo y amplitud terminológicas respecto a su ámbito de actuación, lo cierto es que estos avances ocasionaron también una pérdida de claridad o sentido en cuanto a su contenido; lo cual motivó a que con posterioridad sufriera una transformación progresiva o

paulatina en su definición, alcances y prerrogativas utilizadas en su ejercicio.

Ahora bien, habiendo explicado los orígenes y la evolución histórica del concepto del poder de policía, podemos definir, a efectos de la presente investigación, al poder o actividad de limitación o policía como aquella potestad de la Administración que impone coactivamente medidas a los administrados y, en consecuencia, interviene y somete diversos intereses y derechos de éstos (vida, propiedad, integridad, salud, tránsito, entre otros), a una serie de limitaciones, condiciones o restricciones, con la finalidad de garantizar una ordenada y armónica convivencia social (De Ahumada Ramos, 2001: 137).

En efecto, el poder de policía parte de dos (2) premisas fundamentales que aluden tanto a la posición del Estado como a la de los propios ciudadanos en general (administrados). Por un lado, tenemos como primera premisa el hecho que corresponde al Estado limitar, total o parcialmente, mediante el empleo de un conjunto de actos jurídicos y operaciones materiales, las actividades de los administrados a fin de prohibirles algunas de estas; y, adicionalmente, establecer los actos necesarios para asegurar la efectiva aplicación y sanción de tales reglas y prevenir su infracción, en beneficio del interés general (Younes Moreno, 2007: 241-242).

Como segunda premisa, complementaria a la anterior y referida a la situación de los administrados, encontramos que la sociedad un conjunto de derechos que le son conferidos y garantizados a través del ordenamiento jurídico, principalmente la legislación. No obstante, este reconocimiento y protección jurídica se corresponde también con la idea de que el ejercicio de estos derechos no puede ser ilimitado; motivo por el cual, su uso debe ser objeto de cierta regulación por parte del Estado a efectos de que los mismos se orienten al beneficio no de individuos o colectivos en particular en detrimento de otros, sino de toda la sociedad en su conjunto. De modo tal que, en ese contexto, aparece el poder de policía como un instrumento de la Administración que limita los derechos de los administrados basado en la satisfacción de los intereses públicos o generales existentes en una comunidad determinada (Pacori Cari, 2022: 50).

En esa línea, retomando el tema los alcances del poder de policía, podemos señalar que dicho poder incide también en la existencia y promoción de las actividades económicas, en el sentido que garantiza que éstas puedan realizarse de forma libre, productiva y respetuosa tanto de los derechos de los ciudadanos como de los valores sociales que se buscan preservar, tales como la seguridad y salud pública, un medio ambiente adecuado, entre otros (De Ahumada Ramos, 2001). Por lo tanto, podemos afirmar el ejercicio de esta actividad de limitación no constituye un fin en sí mismo, sino un medio o instrumento fundamental que sirve para garantizar el respeto de bienes y valores jurídicos que son dignos de protección en todo Estado.

Para otro sector de la doctrina, el poder de policía es también denominado actividad de ordenación, y constituye una de las funciones o fines propios de la actividad administrativa en general, la cual tiene por finalidad el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos a través de la defensa frente a los peligros que amenacen o pongan en peligro dichos valores (Maurer, 2012: 7). Esta definición enfocada en la defensa del orden público se le denomina también *perspectiva positiva* del poder de policía.

En sentido contrario, tenemos la denominada perspectiva negativa de la actividad administrativa de policía, la cual entiende que el poder de policía, más que buscar preservar o mantener el orden público, lo que busca en realidad es combatir los “desórdenes públicos” (Rebollo Puig, 2019b: 50-51).

Esta potestad, a su vez, y analizada en razón de los bienes jurídicos que protege, puede ser entendida desde una doble perspectiva. Por un lado, desde un punto de vista amplio, puede hacer referencia a la intervención de la Administración sobre los administrados a fin de resguardar bienes jurídicos generales tales como la defensa y la promoción de intereses económicos de la sociedad, así como a su bienestar. Por el contrario, y desde un punto de vista más restringido, el poder de policía alude a un conjunto determinado de bienes jurídicos que son tutelados a través de su ejercicio, tales como la seguridad, la moralidad y la salubridad o salud pública (Alfonso, 2015: 1), e, incluso, la confianza pública, la economía pública, la estética pública, la seguridad social y las relaciones

laborales (Younes Moreno, 2007: 248).

Bajo esta óptica enfocada en la protección de bienes jurídicos, otro sector de la doctrina considera que la citada potestad implica la posibilidad del Estado de imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales, a fin de poder salvaguardar un conjunto determinado de valores (listado cerrado): la seguridad, salubridad y moralidad públicas. Ello, a efectos de resguardar los ciudadanos contra los ataques y peligros que pudieran afectar dichos valores (Gordillo, 2013: 376).

Contrario a estas perspectivas del poder de policía centradas en su objetivo u objeto de protección, tenemos la concepción *instrumental* de dicha potestad, la cual considera que lo que realmente caracteriza y hace único al poder de policía es su forma de actuar, es decir, si la autoridad estatal implementa o no medidas que, de manera coactiva, limitan la esfera de derechos y libertades de las personas (Nieto García, 1976: 62). En este escenario, por ende, se aborda el poder de policía desde una formulación esencialmente formal, por el hecho que se la reconoce en función a cómo se desenvuelve o despliega, en el marco de una relación bilateral: por un lado, la Administración a través de la imposición de medidas administrativas de limitación, eventualmente coactivas; y, por otro, los particulares en cuanto a sus actuaciones puramente privadas, quienes se ven sometidos a dichas medidas (Izquierdo-Carrasco, 2022: 7-8).

Por otro lado, en la doctrina también se hace una distinción del poder de policía de modo similar a lo señalado por la doctrina española del siglo XX. De esta manera, se diferencia la policía administrativa general y la policía administrativa especial. La primera hace referencia a los elementos que tradicionalmente integran la noción de orden público, tales como la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y, en determinados aspectos, la moralidad, tutelados por los principios y normas generales aplicables al poder de policía. La policía administrativa especial, por su parte, presenta una doble dimensión: **i)** alude a aquellas actividades de policía que tienen por objeto garantizar los mismos elementos protegidos por la policía administrativa general; y **ii)** implica que dichos elementos se encuentran sometidos a un régimen jurídico particular (Vedel y

Delvolvé, 1992: 679-683).

En definitiva, podemos concluir que el concepto del poder de policía se destaca por su diversidad y complejidad en cuanto a las construcciones doctrinales que han buscado explicarla, así como por su generalidad en cuanto a su contenido, especialmente respecto a los mecanismos que la Administración emplea para su ejercicio, así como los bienes o valores jurídicos que dicha potestad busca proteger.

Esta amplitud, no obstante, deviene en una problemática en cuanto a su claridad y utilidad, puesto que el poder de policía, al ser formal y materialmente tan extenso, no permitiría identificar qué actuaciones de limitación de derechos particulares ejercidas por la Administración y que se encuentran destinadas a garantizar el interés general responden, efectivamente, a razones de orden público o conceptos similares.

Por lo tanto, como consecuencia de esta problemática, en diversos Estados se produjo la denominada “crisis del poder de policía”, la cual podría resumirse en el hecho que el poder de policía se empezó a considerar como un concepto genérico, amplio, indeterminado y expansivo, que se valía de meros formalismos para imponer medidas limitativas a los derechos de los administrados en base a una mera justificación de carácter prevencionista (Santamaría Pastor, 2016: 292).

2.1.2. Fundamento del poder de policía

Otro punto importante a destacar respecto al poder de policía es su fundamento, que para un sector de la doctrina resulta ser, en términos generales y desde diversas facetas, el interés público o general, el cual se encuentra relacionado con los derechos e intereses de los administrados que son materia de intervención o limitación. En pocas palabras, el fundamento del poder de policía es, al mismo tiempo, el fundamento de las limitaciones que dicha potestad impone a los administrados (Garrido Falla, 1953: 14-15).

En esa misma línea, los alcances de este interés general, al igual que la propia concepción del poder de policía, también han sufrido diversas transformaciones con el transcurso del tiempo, siendo que pasó de entenderse inicialmente como el resguardo del bienestar común o la seguridad o salubridad públicas, a comprender una diversidad de bienes o valores jurídicos más especializados y específicos en su contenido (tranquilidad pública, moralidad pública, ornato público, medio ambiente, etcétera).

Por su parte, otro sector de la doctrina identifica el fundamento del poder de policía en la necesidad de garantizar y preservar la armonía de toda la sociedad, toda vez que se encuentra socialmente acreditado o comprobado que la convivencia o el bienestar social pueden requerir la limitación relativo de los derechos de unos para salvaguardar el derecho de otros (Rosatti, 2010: 192).

Como puede apreciarse, nos encontramos ante fundamentos que se caracterizan por su generalidad y abstracción (interés general, armonía social), situación que deviene en un problema tomando en cuenta las propias limitaciones del concepto de poder de policía. En pocas palabras, se busca fundamentar una potestad o poder que padece de defectos en su significado y alcances, con otros elementos que presentan similares o iguales inconvenientes.

Por estas consideraciones, sumadas al problema de claridad que presenta el poder de policía respecto a qué actuaciones en concreto abarca, actualmente se ha optado por escoger entre dos opciones: conservar el término de policía y que éste comprenda la totalidad de limitaciones administrativas posibles; o abandonar dicho concepto como manifestación de actividad administrativa (Rebollo Puig, 1999: 248).

En cuanto a esta primera opción, aunque algunos autores han decidido mantener el concepto de poder de policía en el campo del Derecho Administrativo, lo cierto es que también han sustituido dicho término por otros, tales como “acción administrativa de garantía” (Martín Mateo, 1995: 440), o “actividad de ordenación, intervención o limitación” (Parada Vásquez, 1996: 445-446). No obstante, otro amplio sector de la doctrina se ha encaminado por dejar de lado

este concepto, alegando que resulta desfasado (“arcaizante”), confuso, inútil e, incluso peligroso (García de Enterría & Ramón Fernández, 1993: 107).

2.1.3. Características del poder de policía

Respecto a los caracteres del poder de policía, bajo la noción tradicional de este concepto se han identificado los siguientes elementos clásicos y comunes (Gordillo, 2013: 376):

- 1) **Carácter protector de bienes o valores jurídicos:** La limitación de derechos de los individuos únicamente se justifica en razón de la protección de los bienes o valores jurídicos por el poder de policía (seguridad, salubridad, moralidad).
- 2) **Carácter negativo o reaccionario:** La limitación de estos derechos individuales, aun cuando se encuentren justificadas en los valores antes mencionados, será legítima sólo cuando éste busque evitar ataques o daños a la comunidad; motivo por el cual, la acción del Estado solo puede ser negativa o reaccionaria, mas no positiva o de fomento de obligaciones a ser cumplidas por los administrados.

No obstante, a estos caracteres tradicionales del poder de policía se les sumó una característica adicional, producto de los cambios a nivel histórico, político, social y económico en los Estados y en la propia noción del concepto de policía, siendo ésta que **el poder de policía dejó de ser una actividad reservada a la Administración** (en representación del Poder Ejecutivo), sino que pasó a ser distribuida y ejercida, en mayor o menor medida, por los otros poderes del Estado (Poder Legislativo y Poder Judicial).

Se trata, por ende, de una potestad que no pertenece a un órgano o poder determinado del Estado, sino que, en realidad, pertenece en general a todo el Estado (Gordillo, 2013: 383). Es, precisamente, esta característica particular la que mencionan diversos autores cuando buscan definir el concepto de poder de policía, entendiéndolo como un conjunto de medidas coactivas impuestas por “el

Derecho” sobre los particulares (Garrido Falla, 1952: 111), como un conjunto de facultades que tiene “el poder público” (Serra Rojas, 1959: 690) o como aquella “actividad estatal” que busca regular la situación de equilibrio existente en la libertad individual y el bien común, cuando este último resulta perturbado (Fiorini, 1958: 100).

Ahora bien, aun cuando actualmente se considere por parte de cierto sector doctrinario que el poder de policía presenta características comunes atribuibles a todo el Estado en su conjunto (representado a través de los tres poderes clásicos), otro sector de la doctrina opta por identificar y describir diversas características del poder de policía enfocadas en la Administración Pública como su único titular, destacando las siguientes (Pacori Cari, 2022: 190-191):

- 1) Autoejecutoriedad:** Esta primera característica alude a la posibilidad que tiene la Administración de ejecutar, por sus propios medios, sus decisiones en un contexto determinado, sin necesidad de recurrir previamente al Poder Judicial.

En lo que se refiere estrictamente al poder de policía, hace referencia a que la Administración puede hacer uso de la *fuerza pública* para garantizar que los administrados cumplan las decisiones que esta adopta en pro del interés general, sin perjuicio del deber de respetar los derechos fundamentales de estos últimos.

- 2) Discrecionalidad:** Esta segunda característica se encuentra vinculada a margen de libertad que la ley otorga a la Administración Pública en determinadas situaciones para la toma y adopción de decisiones y/o medidas concretas (por ejemplo, para imponer sanciones). Se trata, en definitiva, de una concesión legislativa que le permite a la Administración decidir cuál es el mejor medio o momento para resolver un caso concreto.

De este modo, se puede señalar que el poder de policía constituye una potestad discrecional de la Administración en la medida que la ley le permite escoger la mejor forma de resolver una situación en particular. No

obstante, debe recordarse que esta libertad otorgada debe corresponderse con un deber de la autoridad administrativa de fundamentar la decisión o medida adoptada, así como también de respetar los derechos fundamentales del administrado involucrado en dicha situación, a efectos de no convertirse en una arbitrariedad (Tribunal Constitucional, 2004: fundamento 15).

3) Coercibilidad: Esta última característica hace referencia a que la facultad de *presión* que tiene la Administración para que sus decisiones o medidas sean cumplidas por los administrados, incluso en contra de su voluntad, a consecuencia de la probabilidad o amenaza de una consecuencia negativa (Pulido Ortiz, 2019: 174). Es decir, se trata de una coacción expresa que efectúa la autoridad administrativa frente a los administrados a efectos de hacer cumplir su voluntad.

Esto último, como se indicó en el caso de la autoejecutoriedad, resulta posible tomando en cuenta que la Administración tiene a su disposición el uso de la fuerza pública para lograr sus finalidades.

2.1.4. Límites del poder de policía

Por otro lado, corresponde precisar que el ejercicio del poder de policía, como toda potestad de la Administración, no se justifica en sí mismo ni resulta absoluto, ya que toda su existencia y actividades se sustentan en la finalidad de satisfacción de los intereses generales de la sociedad, los cuales presentan como valores esenciales la libertad personal y el respeto de los derechos de los ciudadanos (De Ahumada Ramos, 2001).

Como consecuencia de lo anterior, resulta claro que este poder de ordenación de los intereses y derechos ciudadanos debe encontrarse limitado, de forma que su ejercicio no pueda devenir en situaciones arbitrarias o abusivas que pongan en riesgo o, peor aún, afecten tales derechos que la propia Administración se encuentra destinada a reconocer y proteger.

Así las cosas, a nivel de la doctrina, un sector considera que estos límites se encuentran (y deben encontrarse) en las Constituciones de cada Estado, en la medida que éstas constituyen el instrumento normativo de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico estatal y, además, determinan el conjunto de derechos fundamentales que son merecedores de tutela por parte del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, en base a este sustento de carácter constitucional, se han esbozado una serie de límites al poder de policía, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera (De Ahumada Ramos, 2001):

- a) **Necesidad de que una Ley delimite previamente el contenido de los derechos (principio de reserva de ley) y la existencia de una vinculación positiva del poder de policía a la Ley:** Este primer límite comprende el cumplimiento de dos (2) exigencias concretas. Por un lado, la aplicación y respeto del principio de reserva de ley en relación con el desarrollo del contenido de los derechos de las personas que son materia de intervención por el poder de policía y, por otro lado, la necesidad de que exista un sometimiento de dicho poder a la Ley a fin de que resulte claro que esta última somete el ejercicio de este poder.
- b) **El poder de policía debe respetar el contenido esencial de los derechos reconocidos en la Constitución:** En cuanto a este segundo límite, este alude a que el poder de policía debe tener como parámetro de actuación el contenido de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y, por ende, no debe sobrepasar los alcances de dicho contenido, salvo que la propia Carta Magna establezca excepciones motivadas para ello.
- c) **El poder de policía debe respetar necesariamente el principio de proporcionalidad:** este límite supone entender que el ejercicio del poder de policía debe tomar en cuenta, respetar y no vulnerar el principio de proporcionalidad.

Dicho principio, el cual será desarrollado a mayor detalle en la presente investigación, impone a la Administración una obligación de adecuar sus

decisiones y actuaciones a los fines que justifican la atribución de sus potestades, prohibiendo en consecuencia cualquier tipo de actuación que sea contraria a tales exigencias (De Ahumada Ramos, 2001: 152).

Por su parte, otro sector doctrinario considera que estos límites al poder de policía no necesariamente deben encontrarse en la Carta Magna, sino que también pueden regularse a través de la legislación (leyes), dada su fortaleza a nivel jurídico en comparación con otras fuentes del Derecho. De esta manera, y haciendo énfasis en el ordenamiento jurídico peruano, se alude a que los límites del poder de policía se extraen del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – TUO de la LPAG¹², marco normativo común a la Administración Pública, siendo estos los siguientes (Pacori Cari, 2022: 50-51):

- a) **Necesidad:** Alude a que el poder de policía debe implementarse con la finalidad de evitar amenazas reales o potenciales al interés general.
- b) **Proporcionalidad y razonabilidad:** Se refiere a que la Administración, en el ejercicio de las medidas derivadas del poder de policía, debe tomar en cuenta la relación que existe entre la limitación al derecho individual y el perjuicio que se puede ocasionar a este derecho limitado.
- c) **Eficacia:** Este último límite implica que la medida concreta del poder de policía debe ser adecuada para impedir que se produzca un daño al interés general.

Por ende, en relación a los límites del poder de policía, podemos señalar que, ya sea que se considere que estos deben reflejarse en el ámbito constitucional o

¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

² Al respecto, dicho instrumento normativo fue aprobado mediante la Ley N° 27444. Asimismo, el fundamento normativo de los límites del poder de policía se puede ubicar –según este otro sector doctrinario– en el artículo 66, inciso 10 del TUO de la citada ley, que hace referencia a los derechos de los administrados: “*Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo los siguientes: 10. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible*”.

legal (o en ambos), lo importante, en definitiva, debe ser que el propio Estado reconozca e interiorice en su ordenamiento jurídico que el poder de policía no puede ejercerse sin ningún tipo de límite o parámetro de actuación, sino que dicho poder esté lo suficientemente acotado.

Adicionalmente, dichos límites deben estar, como mínimo, clara y expresamente definidos en el propio ordenamiento a efectos de dotar de predictibilidad la actuación de la Administración frente a los administrados, toda vez que estos últimos son los destinatarios directos del ejercicio del poder de policía administrativa y, por lo tanto, pueden verse potencialmente afectados como consecuencia del ejercicio de este poder.

En atención a lo expuesto, luego de haber explicado a profundidad los aspectos más importantes del poder de policía, resulta necesario hacer énfasis de dos de los bienes jurídicos que dicha potestad protege: la seguridad y la salud pública. Ello, debido a que la identificación y análisis de aquellos conceptos nos permitirá comprenderlos y diferenciarlos de los términos “seguridad” y “salud” que son, por un lado, objeto de tutela por parte de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) y, por otro lado, materia de control de la denominada potestad sancionadora de la Administración.

En consonancia con lo anterior, y como abordaremos posteriormente en la presente investigación, el poder de policía en su conjunto también sufriría una drástica transformación desde un enfoque tanto teórico como práctico, sobre todo en lo referido a su definición, finalidad y alcances. Producto de ello, adquirirían mayor relevancia y protagonismo otros conceptos y/o bienes jurídicos más concretos y específicos en relación con los intereses de la sociedad, tales como la “seguridad” y “salud”, términos que poseen una connotación particular desde el ámbito laboral.

Este cambio en los contornos conceptuales y aplicativos del poder de policía daría lugar, por último, al surgimiento de la denominada potestad administrativa sancionadora de la Administración Pública, concepto más específico y especializado que aborda, entre otros aspectos, sectores más acotados en

materia socio-económica y que, además, se enfoca tanto en la detección de conductas infractoras al ordenamiento jurídico cometidas por los administrados, como en la sanción o castigo de aquéllas por parte de la autoridad administrativa a través de un procedimiento previamente reglado y dotado de garantías mínimas en favor de dichos administrados.

2.1.5. Singularidad del poder de policía en la actualidad: vinculación positiva al principio de legalidad

Por lo visto hasta ahora, pareciera que el poder de policía, dada su diversidad y ambigüedad terminológica, fuese un concepto que no resulta aplicable o reconocible en la actualidad.

Sin embargo, lo cierto es que tanto el sentido como la finalidad de esta potestad pueden ser rescatados y perfectamente implementados en los ordenamientos jurídicos contemporáneos, en la medida que se pueda identificar una cierta peculiaridad en su contenido.

De esta manera, y concordando con cierto sector de la doctrina, consideramos que el poder de policía resulta útil en el desarrollo de la Administración en tanto implica la posibilidad de actuación administrativa sin ser una ejecución de la Ley, esto es, la adopción de todas aquellas medidas necesarias y destinadas a la conservación del orden público. Este elemento, creemos, es el que sirve de sustento teórico y práctico para su supervivencia como categoría jurídica (Rebollo Puig, 1999: 256).

Sin perjuicio de lo anterior, esta justificación del poder de policía también requiere de un correlato en los principios que sirven de base al propio Derecho Administrativo, para lo cual podemos afirmar que la peculiaridad del poder de policía puede identificarse en esta tendencia de reconocer a la Administración todos los poderes de limitación necesarios –aunque únicamente los imprescindibles– que puede imponer sobre las libertades y derechos de los administrados para lograr mantener el orden público, frente a actuaciones privadas que puedan ponerlo en riesgo o afectarlo.

Y, para ello, resulta innegable que este reconocimiento debe ir de la mano con un debido respeto al principio de legalidad, en su vertiente no de vinculación negativa –que la Administración no pueda actuar contra lo dispuesto en las leyes (dado que esto en general es aceptado)–, sino de vinculación positiva –la Administración no tiene otras potestades limitativas más que las le otorga la Ley– (Rebollo Puig, 1999: 261), puesto que dicha vinculación positiva garantiza la posibilidad de que la Administración se encuentre en mejor capacidad para limitar justificadamente el actuar de la comunidad.

En pocas palabras, se debe buscar que exista y persista esta tendencia de reconocer a la Administración (en concreto, al poder de policía) todas aquellas potestades de limitación necesarias para evitar que los particulares contravengan el orden público. Esto último, siempre y cuando estas potestades estén previa, clara y expresamente consagradas en la Ley, a efectos de que la autoridad administrativa pueda hacer solamente aquello que la propia ley le autorice, encontrando así tanto el fundamento de su legitimidad y validez, como el sustento de su propia limitación (Galán Galán, 2010: 2).

Al mismo tiempo, este sometimiento del poder de policía al principio de legalidad puede servir de fundamento no solo al propio ejercicio de dicha potestad, sino también como una justificación de la defensa de la validez respecto a la formulación de una propia teoría de policía administrativa, siempre y cuando: i) el objeto de protección –orden público– del poder de policía esté conformado por conceptos estrictos y muy acotados en sus elementos definitorios (por ejemplo, salud pública o seguridad pública) y, ii) el ejercicio de dicha potestad se vincule con alguna consecuencia jurídica, es decir, con un régimen jurídico específico (Izquierdo-Carrasco, 2022: 9-10).

Encontramos, entonces, una segunda virtud de esta necesaria vinculación positiva que debe poseer el poder de policía en relación al principio de legalidad, lo cual permite adecuar su contenido, características y finalidad a los contextos políticos, económicos, sociales y culturales que se presentan a lo largo del tiempo.

2.1.6. La seguridad y salud pública como bienes jurídicos tutelados por el poder de policía

Ahora bien, como se ha explicado anteriormente sobre la definición del poder de policía, este tiene por finalidad resguardar el interés general de la sociedad mediante la tutela de diversos bienes o valores jurídicos reconocidos por el Estado. Entre estos bienes o valores podemos destacar, a efectos de la presente investigación, la seguridad y la salud pública.

Respecto a la **seguridad pública**, podemos señalar que este valor o bien jurídico busca prevenir accidentes y desastres que puedan resultar perjudiciales para los ciudadanos durante el ejercicio de sus actividades cotidianas, tales como el desplome de edificaciones, incendios, inundaciones, terremotos, entre otros (Rodríguez, 2007: 536).

Así también, se considera que la seguridad pública implica la prevención de todo tipo de riesgos o calamidades que pongan en riesgo el bienestar de la sociedad, los cuales abarcan desde los acontecimientos o fenómenos naturales hasta los hechos del propio hombre (Serra Rojas, 1959: 389).

Este concepto, por tanto, abarca todas aquellas situaciones naturales o generadas por el actuar humano que pongan en peligro a la sociedad en general y que, en consecuencia, hacen necesaria la intervención del Estado para su adecuada prevención o control. Se trata, por ende, de un concepto que vincula directamente a los ciudadanos con el Estado a través de la aparición de una situación de peligro, ya sea de origen natural o artificial, que debe ser combatida o erradicada por este último para la consecución de la paz, estabilidad o tranquilidad de aquéllos.

De otro lado, en cuanto a la **salubridad o salud pública**, ésta se relaciona con la prevención y propagación de virus y enfermedades que puedan afectar individual o grupalmente a la comunidad, tales como el expendio de alimentos, las epidemias o pandemias o el ejercicio de la prostitución (Rodríguez, 2007: 536).

En esa misma línea, se entiende que la salubridad pública se enfoca en cualquier clase de mal que perjudique la salud del ser humano, para lo cual la Administración adopta diversas medidas destinadas a su prevención o mitigación, tales como la lucha contra pandemias o males sociales en general, o la construcción de obras que eviten la aparición de enfermedades (obras saneamiento, agua potable, entre otros) (Serra Rojas, 1959: 389).

Por lo tanto, podemos señalar que este concepto incluye a todo tipo de enfermedades, en sentido amplio, que signifiquen un peligro para la salud de las personas; razón por la cual, se requiere la participación del Estado a efectos de evitar o combatir la propagación o consecuencias de dichas enfermedades.

Como puede apreciarse, tanto la seguridad como la salud pública se caracterizan por su amplitud o generalidad respecto a los elementos que buscan prevenir o atacar, en la medida que se busca que no quede algún espacio libre que no sea cubierto por el accionar del Estado en aras de proteger los derechos e intereses de los ciudadanos y, en consecuencia, a lograr el correspondiente beneficio del interés general.

Asimismo, ambos valores jurídicos constituyen, indudablemente, un fundamento esencial del poder de policía, toda vez que guardan relación con el mantenimiento de la tranquilidad social y porque, además, poseen en su contenido un componente de beneficio o bienestar social vinculado a la satisfacción de necesidades de los ciudadanos / administrados o, en sentido contrario, un componente de prevención o corrección de situaciones que pongan en riesgo dicho bienestar general.

De esta manera, la autoridad administrativa, en el ejercicio del poder de policía, debe considerar y poner en una balanza, por un lado, el libre y pleno desarrollo de las actividades que realizan los administrados para satisfacer sus necesidades y, por otro, las limitaciones que podrá imponer a estos últimos a través de la aplicación de diversas medidas correctivas y coercitivas.

No obstante lo anterior, de modo similar a como ocurriría con el propio poder de

policía, los conceptos de seguridad y salud pública paulatinamente pasarían a reformularse producto de los cambios en la realidad histórica, política, económica y social de los Estados y, en consecuencia, acotarse a determinados ámbitos o sectores más especializados, lo cual daría paso al surgimiento, en el ámbito laboral, de los términos “seguridad” y “salud”, empleados en dicho contexto como bienes jurídicos tutelados por la disciplina Seguridad y Salud en el Trabajo (SST).

De este modo, luego de haber analizado los aspectos más importantes del poder de policía, así como de la seguridad y salud pública, en el siguiente apartado desarrollaremos los conceptos de “seguridad” y “salud” entendidos desde la óptica de la SST, los cuales constituyen bienes jurídicos protegidos por esta última y, al mismo tiempo, elementos más acotados en su contenido y ámbito de aplicación que los de seguridad y salud pública tutelados por el poder de policía.

2.2. La “seguridad” y “salud” como bienes jurídicos protegidos por la SST

Un aspecto previo que resulta necesario explicar consiste en cómo se produjo este surgimiento de los bienes jurídicos “seguridad” y “salud” en el ámbito del Derecho Laboral y, sobre todo, del Derecho Administrativo.

Para ello, es menester entender primero el proceso de transformación histórico, social y jurídico que se suscitó respecto de los alcances de la seguridad y salud pública, los cuales eran bienes jurídicos tutelados por el poder de policía, proceso que generó la concretización de los alcances y contenido de estos últimos para dar lugar al reconocimiento y protagonismo de estos otros bienes jurídicos orientados desde una perspectiva laboral.

2.2.1. Transformación del ámbito de protección de los derechos de seguridad y salud pública: La “concretización” del poder de policía de la Administración como fundamento de cambio

Como se señaló en el apartado anterior, en el contexto de las actividades

realizadas por la Administración Pública usualmente se utilizaban los conceptos de seguridad y salud pública para hacer alusión a todos aquellos peligros o fenómenos, naturales o artificiales, que podían devenir en una afectación al bienestar social y que, por ende, requerían ser enfrentados por el Estado mediante el empleo de diversas medidas de limitación coactiva hacia los derechos e intereses particulares.

No obstante, estos dos elementos presentaron, de modo similar al caso del poder de policía, problemas en cuanto a su claridad, suficiencia y, especialmente, en su utilidad, en la medida que fueron apareciendo progresivamente, nuevas, diversas, complejas y más concretas situaciones que implicaban también riesgos o peligros para los derechos de los ciudadanos, pero que no estaban estricta y necesariamente vinculados a aspectos referidos a la defensa territorial, guerra externa o tributación de un Estado.

Desde una perspectiva histórica y social, por ejemplo, tenemos que en Europa durante la Edad Media (siglos XIV y XV) se producen diversos cambios en el campo industrial, a pesar del contexto de constantes guerras y epidemias que eran comunes en dicha época. Estos cambios se traducen en dos (2) situaciones de suma relevancia para el desarrollo de la salud y la seguridad en materia laboral.

La primera, la invención de diversos instrumentos para la industria (la biela manivela, los altos hornos, las rudimentarias bombas de agua, entre otros) que permitieron ciertas mejoras a nivel empresarial para el desarrollo de determinadas actividades económicas (carpintería, minería, medicina, orfebrería, zapatería, etcétera).

La segunda, contraria, aunque vinculada a la anterior, un contexto de condiciones adversas para la clase trabajadora, lo cual generó no solo descontentos sino también diversas huelgas y la formación de grupos o coaliciones contra los empresarios. Estos problemas en materia laboral también estuvieron acompañados por la implementación de algunas medidas puntuales en ciertos países respecto a la regulación de salud (por ejemplo, en Francia con

las “Ordenanzas de Francia”, que buscaron adoptar ciertas mejoras en la salud de los trabajadores), así como los estudios realizados por diversos profesionales respecto al impacto que tenían sobre la salud el desarrollo de ciertas actividades tales como la minería (por ejemplo, la obra “*De re metallica libri XII*” escrita en 1556 por Georgius Agrícola que explicaba las enfermedades que afectan a los mineros tales como la silicosis) (Cavanzo Rodríguez y Fuentes Rodríguez, 2003: 17-18).

Esta serie de cambios serían, en realidad, solo parte del conjunto de problemas relativos a la salud y la seguridad que posteriormente se acrecentarían con la llegada de la Revolución Industrial en Inglaterra en el siglo XIX, contexto en el cual también se desarrollarían investigaciones y estudios más especializados sobre cómo tratar dichas problemáticas.

Como un segundo ejemplo, esta vez suscitado en la Edad Moderna, comienza a aparecer y adquirir mayor preponderancia e interés para la sociedad la denominada “salud ocupacional”, como una expresión del deseo de conservación y temor a lesionarse por parte de los ciudadanos al momento de realizar sus actividades en el centro de labores, siendo que en un inicio se buscó hacer exigible este elemento producto de esfuerzos esencialmente individuales pero aislados. Posteriormente, entrando a la modernidad y con el surgimiento del maquinismo (entre los años 1760 a 1830), esta búsqueda de hacer exigible la salud ocupacional se convirtió en una urgente necesidad que se pedía ser aplicada desde una óptica de seguridad organizada (Jiménez Leen, 2017: 49).

En atención a estos ejemplos concretos, podemos afirmar que esta mutación progresiva del ámbito de aplicación de la seguridad y salud pública se explica, en esencia, con el surgimiento de situaciones de carácter más cotidianas y acotadas en el quehacer de la sociedad, entre las cuales resaltó una en particular, relacionada al ámbito laboral: las relaciones laborales entre los empleadores y trabajadores y, como consecuencia de esto último, el conjunto de derechos, deberes y obligaciones que podrían verse involucrados o afectados en el contexto del ejercicio de las actividades desplegadas por los trabajadores en sus centros de labores.

De este modo, resaltamos como una expresión o manifestación de este cambio de ámbito de aplicación de la seguridad y salud pública en el campo laboral el paso de un escenario más abstracto e indeterminado (el territorio de todo un Estado) a uno más concreto y determinado / determinable (el centro de labores o lugar de trabajo), en el cual se producen la gran mayoría de interacciones y relaciones entre empleadores y trabajadores. Esto último, adicionalmente, viene acompañado de un conjunto de peligros o riesgos que pueden suscitarse en dicho escenario producto de las actividades realizadas por los trabajadores, tales como accidentes labores o enfermedades ocupacionales.

En ese sentido, como se puede apreciar, con el paso del tiempo, la seguridad y salud pública adquirieron nuevas connotaciones más específicas e, incluso, diferentes al enfoque tradicional de protección abstracta y general de toda la sociedad frente a afectaciones naturales o artificiales de origen y caracteres más amplios. Hubo, por lo tanto, un cambio en cuanto a la finalidad que perseguían ambos conceptos entendidos como bienes jurídicos protegidos o tutelados por el Estado.

Sobre esto último, debemos señalar que un bien jurídico tutelado o protegido alude a aquella protección jurídica que se otorga cuando existen diversos y distintos intereses humanos (individuales o colectivos) que son recogidos por el ordenamiento jurídico, lo cual genera que estos intereses adquieran una nueva calidad y se transformen, precisamente, en bienes jurídicos que poseen una situación especial, la cual consisten en que estos generan consecuencias jurídicas con evidentes e importantes repercusiones en la sociedad (Morena del Río, 2020: 278).

En pocas palabras, cuando hacemos referencia a un bien jurídico, se debe tener en cuenta que éste constituye un bien que surge previo al Derecho u ordenamiento jurídico propiamente, solo que con posterioridad puede adquirir una calificación jurídica por parte de dicho ordenamiento, producto de diversas razones o circunstancias que ameriten que el bien sea objeto de tutela o protección.

Ahora bien, retomando el tema de la seguridad y salud públicas, podemos advertir que su campo de acción, en tanto bienes jurídicos, se fue acotando cada vez más en distintos ámbitos más concretos y cotidianos de la vida de los ciudadanos, toda vez que la relevancia en cuanto a su marco de protección también sufrió diversas transformaciones a nivel político, económico, social y jurídico.

En definitiva, podemos concluir que se produjo un cambio respecto al escenario o contexto en el cual estos bienes jurídicos se irían desarrollando, siendo un ejemplo de cambio el trasladar el enfoque, decisiones y actuaciones del Estado –y, por ende, de la Administración Pública– al escenario del centro de labores o entorno laboral, buscando ahora que éstos sean más seguros y saludables para los trabajadores.

El trabajo, por lo tanto, pasa a convertirse en el escenario protagónico sobre el cual recae el enfoque protector de la seguridad y salud, dada la importancia de dicho concepto no solo como un medio de subsistencia, sino también como un elemento de valoración social y de desarrollo de su actividad creadora, sustentándose así su naturaleza jurídica como derecho y deber de toda persona (Cortés Díaz, 2012: 33).

En atención a este primer cambio respecto a la seguridad y salud pública, surge como una interrogante la siguiente: ¿qué motivó, desde la perspectiva jurídica, esta transformación respecto al ámbito de aplicación de dichos bienes jurídicos? La respuesta, precisamente, la encontramos en la propia transformación que sufrió el poder de policía de la Administración Pública.

Como se mencionó anteriormente, los alcances del poder de policía fueron modificándose con el paso del tiempo hasta llegar a reducirse a ámbitos más claros y específicos. Esto motivó, entre otros factores, que se diera a conocer otra potestad administrativa que tendría una mayor y más directa incidencia en la situación de los particulares en relación al ejercicio de sus actividades llevadas a cabo en determinados sectores económicos (educación, salud, trabajo, transporte, etcétera): la potestad sancionadora de la Administración.

Esta potestad sancionadora, cuyos principales alcances posteriormente se abordarán a mayor detalle, supuso el instrumento de carácter concreto y material que pasaría a reemplazar aquellos espacios ya no abarcados por el poder de policía, y que emplearía la Administración para garantizar, por un lado, el mantenimiento y cumplimiento del propio orden jurídico a través de la represión de aquellas conductas contrarias al mismo que son cometidas por los administrados (Segura Soto, 2014: 167), así como, por otro lado, el respeto de bienes jurídicos de alcances y contenido más concretos.

En particular, nuevamente en el ámbito de las relaciones de trabajo existentes entre trabajadores y empleadores, uno de estos bienes jurídicos tutelados por dicha potestad sería el derecho a la seguridad y salud en el trabajo, el cual constituye una manifestación más precisa y especializada de los derechos de seguridad y salud pública.

2.2.2. Transformación del contenido de los derechos de seguridad y salud pública: El reconocimiento la dignidad humana como fundamento de cambio

Adicionalmente, de manera complementaria a este cambio en el ámbito de aplicación de estos bienes jurídicos, se presentó también un cambio en el significado y contenido de éstos, toda vez que la seguridad y salud pasarían de entenderse desde una perspectiva centrada en la defensa de los ciudadanos por parte del Estado ante cualquier amenaza interna o externa que pudiera afectar su vida o integridad en su conjunto, a concebirse como elementos que buscan proteger aspectos más concretos de la integridad personal y la salud de las personas. Uno de estos ejemplos sería, precisamente, la protección de los trabajadores frente a posibles riesgos de accidentes de trabajo o enfermedades que se puedan presentar durante el ejercicio de actividades.

El fundamento principal de este segundo cambio lo encontramos, desde la óptica del Derecho Internacional y el Derecho Constitucional, en el reconocimiento, concepción y protección jurídica de la dignidad del ser humano por parte del Estado. En el caso particular de la seguridad y salud en el trabajo, la protección

de la dignidad humana concretizada en, a su vez, la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores en el ámbito de las relaciones de trabajo existentes entre estos últimos y sus empleadores.

Este reconocimiento y protección de la dignidad humana –y, en consecuencia, de los derechos fundamentales– como pilar fundamental de la existencia de todo Estado constituye, contrario a lo que podría pensarse, un fenómeno relativamente reciente, en la medida que es una tendencia que se ha ido consolidando progresivamente a nivel histórico, adquiriendo un mayor desarrollo a partir de la segunda mitad del Siglo XX (De Las Casas de la Torre Ugarte, 2008: 207).

Este cambio de contenido se tradujo también en una variación de enfoque en cuanto a la protección en sí misma, puesto que ya no solo se buscaría tutelar la seguridad y salud desde una óptica reactiva o correctiva (actuación frente a la ocurrencia de una situación o evento violatorio de estos bienes), sino que se optaría por una respuesta centrada en la prevención de aquellos riesgos que podrían devenir en una posible afectación o daño a tales bienes jurídicos.

Encontramos en este último aspecto, por ende, uno de los pilares de lo que sería el desarrollo y consolidación de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) como disciplina, a nivel tanto teórico como práctico, en el sentido que esta tendrá como finalidad esencial el fomento o promoción de una política y cultura de prevención de riesgos laborales, misiones que no constituyen hechos aislados sino que, por el contrario, forman parte de un conjunto de lineamientos, plataformas y estructuras a nivel internacional establecidas por los diversos Estados (Valderrama Valderrama, 2014: 5).

En definitiva, estas variaciones en cuanto al contenido y enfoque de la seguridad y salud públicas, que dieron paso al surgimiento de la SST, buscaron responder a dos grupos de necesidades que, en el quehacer del ser humano, respecto al ejercicio de sus actividades económicas y laborales, resultaban importantes de tratar. Primero, el contrarrestar los efectos generados por los accidentes de trabajo (afectación a la integridad física, salud o, incluso, la vida), esto es,

gestionar el impacto que estos generaban en la relación empleador – trabajador, así como en el entorno laboral propiamente dicho.

Segundo, y más importante aún, tenían por finalidad evitar la ocurrencia de los accidentes de trabajo, en la medida que no era suficiente su solo tratamiento posterior, sino que era indispensable también planificar e implementar mecanismos que imposibilitaran su configuración, debido a que dichos accidentes, por su propia naturaleza, generan tanto pérdidas económicas como un considerable costo en el plano humano que, con el paso del tiempo y el desarrollo de las nuevas tecnologías y formas de trabajo, se convirtieron en consecuencias más frecuentes y graves que impactaban indudablemente en las personas (Azzi, 2019: párr. 1).

Ahora bien, como consecuencia directa de los cambios antes descritos surge, por otro lado, la preocupación a nivel político, económico, social y, sobre todo, jurídico, por dotar de un reconocimiento y protección al nuevo conjunto de derechos e intereses derivados de la acotación de la seguridad y salud públicas, particularmente en aquellos ámbitos o sectores específicos donde éstos se desarrollan.

Por lo tanto, entre las múltiples alternativas de solución esbozadas para dar solución a esta problemática aparece, en el ámbito laboral, el concepto de la SST para englobar, por un lado, todos aquellos derechos referidos a la protección de los trabajadores frente a peligros o afectaciones específicas que pudieran suscitarse en el ejercicio de sus actividades en su centro de labores o como consecuencia de este; y, por otro, el conjunto de obligaciones y deberes que tendrán que cumplir los empleadores a efectos de prevenir y combatir tales peligros.

En base a lo expuesto, procederemos a explicar los orígenes del concepto de la SST a nivel histórico y social a efectos de entender el contexto en el cual este surgió, para luego convertirse en un elemento fundamental, desde una perspectiva privada (relación laboral trabajador – empleador). Posteriormente, se desarrollará el marco normativo que dotó a dicho concepto de un ropaje y

refuerzo, a nivel jurídico, con la finalidad de que este pasara a ser considerado no solo como aspecto netamente privado de trascendencia jurídica (Derecho Laboral), sino también como una política pública propia y obligatoria para los Estados, desde una perspectiva pública (Derecho Internacional, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo).

2.2.3. Origen y evolución histórico-social de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)

En cuanto al nacimiento y evolución del concepto jurídico de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), es preciso comenzar señalando que la denominación de dicho concepto también ha variado dependiendo de factores históricos, políticos, sociales, normativos, territoriales e, incluso, tecnológicos. Se trata, por ende, de un concepto cuya nomenclatura –al igual que su contenido– es esencialmente flexible, y que se ha visto altamente influenciado por los factores anteriormente mencionados (Cortés Díaz, 2012: 47).

En ese sentido, la “seguridad y salud en el trabajo” se suele denominar en muchos casos también como “seguridad e higiene en el trabajo”, o como uno vinculado a la “prevención de riesgos laborales” (Alayón García, 2020: 25). En el caso del término “seguridad e higiene en el trabajo”, este ha sido el más empleado históricamente, destacando por un lado su componente defensivo y limitado; y, por otro lado, el elemento de “higiene del trabajo” o “higiene industrial” como aquella técnica de prevención de enfermedades profesionales mediante la actuación en el medio ambiente de trabajo (Bernal, 2008: 12); así como, el elemento de “seguridad laboral” o “seguridad industrial”, el cual alude al conjunto de conocimientos técnicos que tiene por finalidad principal evitar los accidentes de trabajo (Córdova Chávez, 1974: 20).

Por su parte, en lo que se refiere a la “prevención de riesgos laborales”, dicho concepto tiene su origen en Europa y en un contexto más contemporáneo, toda vez que nace producto de la regulación contenida en los convenios de la OIT y en las Directivas comunitarias que tienen influencia y/o resultan aplicables a los ordenamientos jurídicos internacionales (Alayón García, 2020: 25). Se trata, por

ende, de una noción de reciente construcción y con una influencia jurídico – normativa de alcance internacional.

En el caso del término “seguridad y salud en el trabajo”, este es para cierto sector doctrinario –y a diferencia del concepto de “seguridad e higiene en el trabajo”– un elemento de corte más ofensivo y amplio, el cual no solo es empleado por organismos internacionales como la OIT o la Unión Europea, sino que también posee un enfoque preventivo en su contenido (Alayón García, 2020: 26); motivo por el cual, este último es el concepto más utilizado por la gran mayoría de países en el mundo.

Habiendo explicado las diferencias conceptuales entre la “seguridad y salud en el trabajo” y otros términos similares, corresponde analizar cuál fue el evento histórico-social que marcó el nacimiento de la “seguridad y salud en el trabajo” como concepto teórico-práctico, desde un enfoque esencialmente técnico. De este modo, a pesar de que se presentan opiniones diversas sobre dicho origen, existe consenso en la doctrina respecto a considerar que la Revolución Industrial, suceso ocurrido en Inglaterra en el siglo XIX, fue uno de los acontecimientos históricos más importantes que dio origen a dicha noción, puesto que la citada revolución generó un impacto considerable en la estructura organizacional en el ámbito laboral (relación empleador – trabajador) y, sobre todo, en la salud y seguridad de los trabajadores de la época (Yanes, 2003: 21).

La aparición de la máquina a vapor, la sustitución de la fuerza muscular por la mecánica, la producción a gran escala y la difusión del uso de las máquinas Watt de movimiento rotatorio (Cavanzo Rodríguez y Fuentes Fernández, 2003: 20), se constituyeron como enormes cambios a nivel global que influyeron significativamente en el desenvolvimiento de las actividades e interacciones cotidianas entre trabajadores y empleadores. Dichos cambios se tradujeron, principalmente, en el nacimiento de las grandes industrias y fábricas que ocasionaron, por un lado, pobres condiciones de seguridad en dichas instalaciones industriales, abusos y una carga laboral excesiva para los trabajadores (Beltrán et al., 2021: 40); y, por otro lado, un gran aumento en el número de accidentes laborales, con una deficiente o, incluso, ausente presencia

de técnicas para evitar estos últimos (Cortés Díaz, 2012: 48).

Del mismo modo, y como consecuencia directa de la Revolución Industrial, aparece también la necesidad de implementar medidas destinadas a garantizar la salud de los trabajadores (obreros), desde una óptica de salud ocupacional, en la medida que no existían medidas de protección en favor de estos últimos frente a diferentes enfermedades o afectaciones a la salud que se podrían generar con ocasión del trabajo prestado.

Al respecto, estos problemas de salud se suscitaron porque, entre otras razones, si bien se emplearon diversas maquinarias –muchas de estas peligrosas– para aligerar y hacer más eficientes los procesos productivos en las empresas, tal situación conllevó a una afectación a la salud de los obreros debido a la falta de capacitación respecto al uso de dichos equipos, con la subsecuente exposición a peligros físicos y a los gases o vapores contaminantes que estos equipos generaban (Jiménez Leen, 2017: 56).

Adicionalmente, con el paso del tiempo y el desarrollo a nivel industrial, en las fábricas se produjo mayores exposiciones a polvos minerales y fibras, metales tóxicos, agentes biológicos nocivos, otras infecciones microbianas y a radiaciones ionizantes, entre otros; las cuales implicaron situaciones que contribuyeron a la elevación de la incidencia de accidentes, lesiones, enfermedades y, en el peor de los casos, muertes de los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, 2019: 7).

Dichos problemas, además, se agravaron debido a que en esa época no existía una plena conciencia de la gravedad de los daños generados hacia la salud de los trabajadores, ya sea porque la preocupación por su bienestar no era una prioridad de sus empleadores o porque simplemente se minimizaba o ignoraba tal problemática. En muchos casos, lamentablemente, imperaba una actitud indiferente frente a los diversos sucesos de siniestralidad laboral, toda vez que se los consideraba como algo normal e inevitable en la medida que el trabajador, al aceptar un determinado empleo, asumía los posibles riesgos que su labor podrían ocasionar (Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 34).

En definitiva, la Revolución Industrial contribuyó, en gran medida, a la generación y consolidación de pésimas condiciones de trabajo que repercutieron en el bienestar de los trabajadores. Por tal motivo, diversos especialistas sobre la materia buscaron estudiar el impacto que dicha revolución tuvo específicamente en la salud. Entre tales investigaciones, destacan las realizadas por Marx y Engels, quienes analizan los efectos de la Revolución Industrial sobre la salud laboral, concluyendo que, en efecto, dicho evento histórico trajo consigo una seria afectación a la salud de los trabajadores y que ello, asimismo, reflejaba una expresión concreta de la forma de organización empresarial de corte capitalista (Yanes, 2003: 22).

En particular, se destacaron dos (2) perspectivas que buscaron abordar los problemas generados en materia de salud como consecuencia de la Revolución Industrial:

- a) Una primera perspectiva que relacionaba los problemas de salud de los trabajadores con la forma en la que estos se insertaban en el proceso productivo de una empresa.
- b) Una segunda perspectiva que centraba su atención en una visión parcelada de la salud obrera y que, a su vez, se dividía en dos vertientes:
 - i) una vertiente que privilegiaba la atención médica curativista; y
 - ii) otra vertiente que consideraba el ambiente de trabajo en función de riesgos específicos, haciendo énfasis en los factores de riesgo físicos y químicos (Yanes, 2003: 21-22).

Al respecto, cabe precisar que esta segunda perspectiva, aparte de ser la más aceptada en esa época, tuvo un correlato y sustento científico años después con el denominado Modelo Médico, el cual identifica la enfermedad como el resultado de la acción de agentes específicos (denominados “riesgos”), y cuya solución viene dada principalmente por la implementación de acciones curativas (Yanes, 2003: 22). Apreciamos, entonces, que estas investigaciones respecto a los efectos de la Revolución Industrial conllevaron a lo que posteriormente sería uno de los elementos primordiales de la SST: la identificación y gestión de riesgos de

salud y seguridad laborales.

Llegados al Siglo XIX, la situación de la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores no tuvo avances significativos, contexto en el cual se implementaron medidas puntuales y parcialmente eficaces como el establecimiento de inspecciones en fábricas (medida que surgió en Inglaterra y se extendió a otros países), o el surgimiento de asociaciones destinadas a la prevención de accidentes en fábricas (Cortés Díaz: 2012: 48).

No obstante, esta época también significó la formación formal del concepto de seguridad y salud laboral a nivel histórico, comenzando en Europa de la mano de países como Francia e Inglaterra, en los cuales se produjeron distintas innovaciones tales como la fundación de organizaciones de salud (1822), o el desarrollo de estudios y modificaciones legales sobre enfermedades ocupacionales (1867), eventos que tuvieron una difusión progresiva en el continente europeo (Beltrán et al., 2021: 42).

A partir de ese momento, y llegados a la época de los años sesenta del Siglo XIX, además de la identificación de diversos problemas vinculados a la salud, se produjo también una suerte de conflicto entre (2) formas de entender la salud en el campo laboral, esto es, la denominada salud ocupacional (Yanes 2003: 22):

- a)** Estudiar la salud en el campo laboral desde una óptica meramente médica, o basada en el consumo o actitudes; así como, enfocada desde la perspectiva de las poblaciones agrupadas bajo determinadas variables sociodemográficas (por ejemplo, edad, sexo, educación).
- b)** Estudiar la salud en el campo laboral desde la óptica de la producción laboral, considerando el contexto particular de las interacciones generadas en la relación laboral; así como, desde la perspectiva de los trabajadores.

Es así que, junto con estos cambios en materia de salud vinculados a las relaciones de trabajo presentes entre trabajadores y empleados, le siguieron en

los años posteriores a los años sesenta una serie de cambios adicionales producto de las luchas sociales y el cuestionamiento de la organización capitalista del trabajo. En ese contexto, aparece nuevamente y cobra mayor fuerza la posición que plantea que la salud tiene una directa y estrecha relación con el proceso de trabajo (relación Salud – Trabajo), considerándose a este último como un espacio concreto de explotación y, en consecuencia, se concibe la salud obrera como una manifestación de esa explotación (Yanes, 2003: 21).

En efecto, lo relevante consiste en abordar la salud de los trabajadores tomando en consideración no factores genéricos o ajenos al propio contexto laboral, ni tampoco considerar la salud ocupacional o laboral como un mero “agente” que constituye un elemento más del quehacer del trabajador. Por el contrario, se trata de entender este aspecto concreto de la salud de forma integral, es decir, tomando en cuenta necesariamente las características espaciales y temporales del trabajo, los aspectos económicos o técnicos, las manifestaciones subjetivas, culturales y étnicas, así como las razones que definen dichas particularidades (Betancourt, 1995: 8).

Llegados a este punto, podemos señalar que, hasta antes del Siglo XX, la Seguridad y Salud en el Trabajo surgió y se desarrolló como una disciplina desde una perspectiva o enfoque principalmente técnico, pero centrada en una de sus dos (2) principales dimensiones: aquella dimensión orientada a la *gestión* de los efectos de los accidentes laborales y enfermedades ocupacionales. En pocas palabras, la SST sirvió como un elemento que permitía la identificación y análisis de los accidentes y enfermedades en el ámbito laboral para que, con posterioridad a su ocurrencia, se pudieran planificar, elaborar e implementar medidas destinadas a erradicar o reducir los efectos que estos eventos producían en la salud y seguridad de los trabajadores.

Ahora bien, a pesar de los importantes pero puntuales avances que se dieron hasta fines del Siglo XIX, es posible afirmar que los cambios significativos en materia de protección de la salud y la seguridad laborales se producen a partir del Siglo XX, época en la que el concepto de Seguridad y Salud en el Trabajo adquiere gran relevancia. Esto último se explica con el surgimiento de la

Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1918; la creación del Servicio de Seguridad y Prevención de Accidentes en 1921 como consecuencia directa de la recopilación, por parte de la OIT, de principios vinculados a la seguridad y salud laborales del Tratado de Versalles (Cortés Díaz, 2012: 48); y, sobre todo, los aportes en materia de prevención de accidentes que brindó la denominada Escuela Americana de Seguridad del Trabajo, cuyos miembros destacaron por sus valiosos y notorios conocimientos sobre seguridad y salud laborales, desde un enfoque analítico y preventivo (Jiménez Leen, 2017: 59).

Por otro lado, con posterioridad al fin de la Segunda Guerra Mundial, surgieron nuevas disciplinas que, en su construcción y aplicación, guardaban relación con la planificación y la gestión de la seguridad en el ámbito laboral. Asimismo, se desarrollaron nuevas sustancias y productos químicos que, producto de su progresiva utilización por parte de los trabajadores, dieron origen a una mayor demanda de estudios y contramedidas para combatir o prevenir los efectos adversos de dichos componentes (Azzi, 2019: párr. 7).

En el año 1948, la primera Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendó que se constituyese un comité mixto de expertos entre dicha organización y la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 2019: 13). De esta manera, en el año 1950, la OIT y la OMS establecieron el primer Comité conjunto sobre salud en el trabajo (denominado Comité Mixto OIT/OMS sobre Higiene del Trabajo), el cual complementó mutuamente los estudios y avances científicos a nivel de seguridad y salud en el trabajo que ambas organizaciones poseían en esa época. Seguidamente, se produjo la implementación y desarrollo de un programa de asistencia técnica en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte de la OIT, como respuesta al proceso de descolonización y el progresivo aumento de países que se fueron adhiriendo a dicho organismo internacional (Azzi, 2019: párr. 7-8).

En esa misma línea, en el año 1986, y como consecuencia del desastre nuclear producido en Chernóbil, se produjo una emisión de radiación altamente peligrosa no solamente para los trabajadores de dicha central nuclear, sino también para la sociedad en general a nivel mundial, debido a la calificación de dicho accidente

como tal (categoría 7, el máximo que se utiliza para medir la magnitud de accidentes nucleares a nivel mundial); así como, por la generación de diversas enfermedades producto de dicho accidente, tales como el cáncer de tiroides, leucemia, cataratas, mutaciones genéticas, depresión, entre otras (Organización Internacional del Trabajo, 2019: 19).

Este evento, además de los terribles efectos que ocasionó en la sociedad, produjo también un cambio de perspectiva significativo respecto a la forma de concebir y estudiar la SST, debido a identificación de las causas que originaron dicha catástrofe, tales como el incumplimiento de procedimientos establecidos en la planta nuclear y errores organizacionales en general (Fajardo Montiel, 2019: 18). De esta manera, la SST pasó de ser un mero objeto de estudio y difusión con fines organizacionales, académicos y sociales; a un componente que debía ser interiorizado por parte de todo el conjunto organizacional en el campo laboral y social (una “cultura de seguridad”), cuyos pilares serían la evaluación de riesgos, y la prevención y la mitigación de dichos riesgos, teniendo en cuenta el factor humano, esto es, la salud mental y el bienestar físico de los trabajadores (Azzi, 2019: párr. 9).

Finalmente, otro evento histórico relevante en materia de SST se dio en el Siglo XXI con la aprobación de la Estrategia Mundial de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo, el cual esbozó una estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo basada, entre otros aspectos, en: (i) la importancia del papel de los instrumentos de la OIT como pilar fundamental para la promoción de la SST, (ii) una acción integrada que permita una mejor coordinación entre las normas de la OIT y otros medios de acción tales como la promoción, la sensibilización el desarrollo de conocimientos, la gestión, la difusión de información y la cooperación técnica, a fin de lograr la máxima eficacia posible; y (iii) la adopción de medidas en el plano nacional con la finalidad de fomentar un enfoque preventivo y una cultura de seguridad, las cuales resultan necesarias para lograr mejoras duraderas en materia de SST (Organización Internacional del Trabajo, 2003: 1-11).

De este modo, el citado documento internacional consolidó la cultura de

prevención de la SST por sobre la finalidad “reactiva” de dicho concepto frente a los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales (Azzi, 2019: párr. 10), promoviendo esta finalidad preventiva no solo al conjunto de miembros de la OIT, sino también constituyéndose esta perspectiva como un modelo propio de la SST susceptible de ser estudiado, adaptado e implementado por cualquier otro país a nivel mundial.

Por lo tanto, podemos identificar en este punto la segunda dimensión de este enfoque técnico de la SST, la cual no se concibe única y exclusivamente como una herramienta destinada a la gestión de los efectos o impacto de los accidentes laborales y las enfermedades laborales (con posterioridad a la ocurrencia de los mismos), sino también –y principalmente– como un instrumento orientado a la *prevención* de estos accidentes y enfermedades (antes de que los mismos ocurran), con la finalidad de evitar una afectación real o potencial a los derechos de los trabajadores.

Como se ha podido evidenciar, con el paso del tiempo, y producto de los constantes cambios a nivel histórico y social que influyeron en la aparición de la SST y en la progresiva delimitación de su contenido, los contornos conceptuales de dicho concepto fueron evolucionando y se amoldaron a contextos cada vez más garantistas y enfocados no solo en la eliminación de riesgos a la salud y seguridad de los trabajadores, sino también –y sobre todo– en la prevención y control de dichos riesgos. Este cambio a nivel conceptual, en definitiva, tiene su punto de partida con la comprensión de que el lugar de trabajo supone una fuente de riesgo, lo cual hace necesario que en el mismo se adopten medidas de seguridad acorde al tipo de actividad que en este se desarrolla, así como al grado de riesgo que dicho entorno presenta o genera frente a los trabajadores (Feria Galbán, 2020: 25).

En paralelo, y como detallaremos a continuación, también se produjo tanto un origen como un reconocimiento a nivel jurídico de la SST, eventos que encontraron su justificación en la necesaria regulación y protección legal de los derechos de los trabajadores frente a los potenciales riesgos a la salud y seguridad a los que se veían expuestos con ocasión del desarrollo de sus labores

en sus centros de trabajo, o producto del actuar u omisión por parte del empleador que tenía un impacto en su bienestar.

2.2.4. Origen y reconocimiento jurídico de la Seguridad y Salud en el Trabajo

No resulta suficiente mencionar o hacer referencia al origen histórico-social o político del instituto de la Seguridad y Salud en el Trabajo para poder entender de forma plena e integral su contenido jurídico, sus características, su influencia o impacto a nivel legal / normativo e, incluso, su transformación y consolidación como categoría jurídica, si es que no evaluamos también su origen y reconocimiento en el ámbito del Derecho.

En efecto, consideramos que el análisis de la SST desde un enfoque técnico –y, en consecuencia, entendido desde su doble dimensión de gestión y prevención– debe complementarse con el estudio de dicha categoría desde un enfoque jurídico, el cual resalte la importancia de estudiar y reflexionar sobre la naturaleza jurídica de esta disciplina, con las implicancias a nivel social que dicho estudio implica.

Por lo tanto, con el objetivo de comprender los alcances de la SST desde una perspectiva jurídica, es menester explicar los orígenes y reconocimiento jurídico que dicho concepto obtuvo, así como los diversos y distintos postulados que buscaron explicar su naturaleza jurídica. Ello, sin dejar de lado los valiosos aportes que brinda la propia SST como disciplina desde un enfoque técnico.

De esta manera, si bien, como ocurre en el caso del origen histórico-social de la SST, existen diversas posturas que buscan explicar el nacimiento a nivel jurídico de dicho concepto, podemos afirmar que el origen y, al mismo tiempo, reconocimiento más aceptado de este concepto lo encontramos en el propio nacimiento de la OIT como organización internacional, producto de la firma del Tratado de Paz de Versalles en el año 1919 luego de acontecida la Primera Guerra Mundial, esto es, en un contexto de fuertes convulsiones políticas, históricas, económicas y sociales.

La Primera Guerra Mundial, evento histórico y bélico de significativa importancia para todos los Estados del mundo, demostró, entre otros aspectos, la urgencia de evaluar y actuar sobre dos situaciones concretas en el ámbito de la seguridad de los trabajadores. Primero, que resultaba necesario evaluar y combatir los efectos nocivos que generaba la industrialización hacia los trabajadores. Segundo, que no podría hablarse de una verdadera paz en tanto no se garantizara un mínimo de justicia social y económica para los trabajadores a nivel mundial (Paredes Espinoza, 2013: 3).

Adicionalmente, y como se explicó anteriormente, tenemos lo ocurrido en la Revolución Industrial, suceso histórico, político y económico que determinó las bases sobre las cuales se orientaría la forma de trabajo y organización a nivel laboral, que generaron un deterioro progresivo y preocupante en la prestación del trabajo; y, por lo tanto, una inseguridad e insalubridad graves producto de la configuración de constantes accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o comunes (Tudela Cambronero y Valdeolivas García, 2020: 285). En definitiva, la Revolución Industrial conllevó a que los trabajadores estuviesen sometidos a condiciones de trabajo lamentables, situación que se agravaría posteriormente con lo acontecido en la Primera Guerra Mundial.

Por lo tanto, como consecuencia de lo acontecido tanto en Revolución Industrial como en la Primera Guerra Mundial, y los preocupantes efectos que dejó, entre otros aspectos, en la situación de la población –y, también, de los trabajadores–, se creó la OIT con el propósito primordial de resguardar la seguridad y salud laborales, a través de la dación de instrumentos normativos concretos que permitieran, entre otros aspectos, paliar factores de riesgo elementales en el ámbito del trabajo, limitar o prohibir determinadas formas de trabajo colectivo que afectan a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños), mejorar condiciones de trabajo a nivel colectivo, y proteger a los trabajadores frente a: (i) riesgos implícitos en determinadas actividades laborales (minería, pesca, construcción), o (ii) riesgos derivados de la utilización de ciertos materiales o productos en el proceso productivo en un determinado sector económico (Tudela Cambronero y Valdeolivas García, 2020: 320).

En lo que se refiere al *origen* de la SST a nivel jurídico, debemos hacer referencia a la Constitución de la OIT, documento incluido en el Tratado de Versalles del año 1919 que determinó el fin de la Primera Guerra Mundial. En concreto, el Preámbulo de la Constitución destaca, como uno de los objetivos vitales de la OIT, la urgencia y necesidad de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores (condiciones de trabajo), entre las cuales se incluye la protección del trabajador frente a enfermedades –ya sean ocupacionales o comunes– y accidentes de trabajo, los cuales son el objeto principal de la SST. Por lo tanto, se regula normativamente el nacimiento de la SST como instrumento jurídico a través de la mención y explicación de los elementos que constituyen su objeto de estudio.

Al respecto, podemos mencionar que el citado objetivo de la OIT y el necesario tratamiento de los problemas en la seguridad y salud de los trabajadores los podemos identificar en el primer párrafo del Preámbulo de la Constitución de la citada organización, cuando se hace referencia a la búsqueda de “la paz universal y permanente”, finalidad que –precisa el documento– solo puede lograrse o basarse “en la justicia social” (Sociedad de Naciones, 1919: párr. 1). Del análisis de lo señalado en esta parte del Preámbulo, es posible señalar que, por un lado, este énfasis en la búsqueda de paz constituye una clara y contundente respuesta a los terribles efectos que ocasionaron tanto la Revolución Industrial como la Primera Guerra Mundial en detrimento de las condiciones laborales de los trabajadores, que tuvieron una nociva repercusión en su salud y seguridad.

Por otro lado, respecto a lo mencionado en el Preámbulo sobre la “justicia social”, podemos indicar que dicha frase hace alusión al logro de unas condiciones de trabajo más favorables para los trabajadores, a través de la adopción de medidas tanto positivas³ como negativas⁴, que permitan garantizar –al mismo tiempo– unas condiciones de seguridad y salud óptimas; todo ello, a efectos de brindar

³ Implementación de medidas que fomenten o promuevan el otorgamiento de condiciones laborales óptimas a favor de los trabajadores.

⁴ Implementación de medidas que permitan el establecimiento de condiciones de trabajo que no resulten atentatorias contra la dignidad y vida de los trabajadores.

un *trabajo decente* a los trabajadores que suponga la adecuada defensa de su dignidad y vida (Tudela Cambroner y Valdeolivas García, 2020: 286). Precisamente, dentro de estas condiciones de trabajo favorables para los trabajadores, se encuentran aquellas enfocadas en la protección de la seguridad y salud de estos últimos, para lo cual la SST se forja como su principal estandarte y garante.

Ahora bien, en cuanto al *reconocimiento jurídico* de la SST, el segundo y tercer párrafos del Preámbulo resaltan la problemática de la injusticia en la regulación y protección de las condiciones de trabajo tales como la protección de los trabajadores frente a los “accidentes del trabajo” y las “enfermedades, sean profesionales o no”, a fin de justificar la necesidad de que los Estados mejoren tales condiciones para garantizar un régimen de trabajo “realmente humano”. Asimismo, se agrega que una visión comunitaria del tratamiento de esta problemática, al señalarse que la omisión por parte de un Estado en adoptar un régimen que garantice la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, constituirá un “obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”.

Por ende, es posible advertir que la Constitución de la OIT recalca la necesidad de que en los Estados se reconozca y haga exigible la protección de la seguridad y salud en el trabajo (bienes jurídicos tutelados por la SST) en el ámbito de las relaciones laborales, como un elemento común en sus ordenamientos jurídicos que permita mejorar la situación de los trabajadores en lo que a sus condiciones laborales se refiere, en aras de asegurar un ejercicio de la actividad laboral que permita alcanzar la paz y la justicia social.

En atención a lo anteriormente expuesto, y habiendo explicado tanto el origen como el reconocimiento a nivel jurídico de la SST, cabe hacerse las siguientes tres (3) interrogantes a efectos de comprender a mayor detalle su contenido y alcances como categoría jurídica: ¿En qué consiste la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)?, ¿cuál es la naturaleza jurídica de este concepto?, y, por último, ¿a qué se hace referencia cuando hablamos de “seguridad” y “salud” respecto de la SST.

2.2.4.1. ¿Qué es la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)?

La Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) puede entenderse, en términos generales, como aquel conjunto de elementos y medidas destinadas a prevenir los riesgos que se suscitan en el centro laboral; así como evitar accidentes, incidentes, enfermedades u otras consecuencias nocivas hacia los trabajadores producto del desarrollo de sus actividades en el centro de labores (Instituto de Ciencias Hegel, 2021: párr. 1).

Este concepto, si bien tiene un origen que data de varios años atrás, ha adquirido una enorme y particular relevancia en tiempos recientes, con la construcción e implementación de nuevos y diversos paradigmas en materia de gestión empresarial que han interiorizado el respeto y protección de la seguridad y salud de los trabajadores como un componente clave en toda empresa, tales como el paradigma de la sustentabilidad empresarial. Este modelo, por ejemplo, parte de la premisa de reconocer y resaltar el valor de la vida y salud de los trabajadores como un componente clave en el desarrollo empresarial enfocado en la responsabilidad ética y social (Ospina Salinas, 2015: 81).

Desde una perspectiva técnica, se define a la SST como una disciplina orientada, por un lado, a la prevención de lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo y, por otro lado, a la promoción de la salud de los trabajadores; razón por la cual, dicha disciplina busca mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2011: 1). En ese sentido, esta forma de entender la SST se caracteriza por lo complejo de su construcción, así como por el hecho que recoge diversos conceptos particulares tales como “disciplina”, “prevención” o “medio ambiente de trabajo”.

En esa misma línea, la SST se configura como un conjunto de condiciones organizativas, fácticas y personales que integran una empresa y que tienen por finalidad prevenir los riesgos derivados del trabajo, a efectos de salvaguardar la vida, salud e integridad de los trabajadores (Ramírez Barbosa, 2007: 54-55). Por lo tanto, resulta evidente que el concepto de SST bajo esta óptica prioriza los elementos especializados o científicos (“condiciones”) que conforman su

contenido por sobre las cualidades o finalidades que esta categoría ostenta o persigue.

En definitiva, este enfoque técnico define a la SST como un conjunto de medidas técnicas orientadas a la prevención, protección y eliminación de cualquier riesgo que suponga un peligro para los trabajadores, desde dos (2) ámbitos: (i) **ámbito subjetivo de protección de la SST**: resguardo de la salud, la vida y la integridad física de los trabajadores (ámbito subjetivo de protección de la SST), y (ii) **ámbito objetivo de protección de la SST**: resguardo del desarrollo de un trabajo saludable (Patlán Pérez, 2016: 126). La SST, por ende, se caracteriza por ser un medio que permite a los trabajadores ejercer sus labores de forma segura, reduciendo al mínimo la posibilidad de que se produzca una afectación hacia su persona.

Por su parte, también se concibe la SST desde un punto de vista teleológico, toda vez que el mismo engloba una serie de actividades que tienen como finalidades, entre otras, las siguientes (Pacto Mundial de las Naciones Unidas, s.f.):

- i. Proteger y promover la salud de los trabajadores mediante la prevención y el control de enfermedades y accidentes y, adicionalmente, a través de la eliminación de factores y condiciones laborales peligrosas para la seguridad y salud en el trabajo.
- ii. Desarrollar y promover trabajos, entornos de trabajo y organizaciones de trabajo saludables y seguros.
- iii. Mejorar el bienestar físico, mental y social de los trabajadores y, además, apoyar en el mantenimiento y el desarrollo tanto de la capacidad del trabajo, así como del desarrollo profesional y social en el trabajo.
- iv. Permitir a los trabajadores llevar una vida social y económicamente productiva, contribuyendo al denominado desarrollo sostenible.

De este modo, tomando en cuenta esta perspectiva, se entiende que la SST comprende un conjunto de acciones que tiene por objetivos: i) asegurar y promover un estado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2023: 6); y, ii) evitar o prevenir los accidentes y enfermedades laborales, lo cual implica reconocer la relación directa e intrínseca que existe entre la salud y el trabajo.

Por otro lado, un sector de la doctrina define la SST bajo una óptica de gestión o gestión por procesos, al considerarla como una disciplina cuyo campo de acción se enfoca en la prevención de enfermedades y lesiones ocasionadas como consecuencia del trabajo, para lo cual resulta necesario realizar una evaluación de riesgos a través de procesos que permitan un adecuado control de dichos riesgos en el entorno laboral (Galeano y Montaña, 2024: 4). Así las cosas, esta otra perspectiva de la SST enfatiza el reconocimiento, evaluación y control de los riesgos mediante un esquema organizativo predecible

Ahora bien, y desde una óptica esencialmente jurídica, otro sector de la doctrina considera a la SST como un derecho constitucional de titularidad de los trabajadores que tiene como finalidad esencial velar por estos últimos (Cornejo, 2021: 35). En esa misma línea, se considera también la SST como un derecho humano que, incluso, debe ser reconocido expresamente en las Constituciones de todo Estado, dada la importancia de la salud y la seguridad para que toda persona realice su trabajo, entendido este último como un medio de subsistencia (Trejo Sánchez, 2013: 86). Bajo esta misma óptica, se entiende a la SST como aquel conjunto de normas y procedimientos técnicos en una organización institucional que tiene por finalidad esencial garantizar la seguridad y salud no solo de los trabajadores sino también de los terceros en una institución (Paredes Espinoza, 2013: 3).

De esta manera, para este sector doctrinario, dada la enorme relevancia de la SST –entendida como derecho humano y, a su vez, como elemento técnico normativo– para el ser humano en el ejercicio de sus actividades laborales; y, asimismo, tomando en cuenta que todo derecho humano es inherente a la persona, la SST debe ser considerada como un derecho fundamental en los

ordenamientos jurídicos de los Estados, de tal manera que permita garantizar la vida y la salud de los trabajadores de manera adecuada y efectiva en toda institución.

Aunado a ello, la propia OIT, como organización internacional encargada, entre otros aspectos, de velar por el debido respeto e implementación de medidas enfocadas en la SST en diversos Estados, esboza una definición legal de la SST resaltando tanto su componente preventivo como su impacto a nivel social o colectivo. De este modo, concibe dicho concepto como una disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, así como de la protección y promoción de la seguridad y salud de los trabajadores, mejorando las condiciones y el medio ambiente de trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 2011: 1); razón por la cual, es posible afirmar que se la SST destaca por notoria influencia o impacto en el bienestar de las personas que ejercer sus actividades laborales de manera cotidiana.

Por otro lado, la OIT considera que la SST opera como una ciencia cuyo objetivo principal es la anticipación, el reconocimiento, la evaluación y el control de los riesgos laborales, los cuales se derivan del lugar de trabajo o se producen en el mismo, y que potencialmente suponen un peligro para la salud y el bienestar de los trabajadores, así como para las comunidades cercanas y el medio ambiente en general (Organización Internacional del Trabajo, 2009: 3). En ese sentido, la citada organización dota también a la SST de un valor agregado desde una perspectiva científica y teleológica.

Como podemos apreciar, la SST –desde una aproximación terminológica– no es un concepto fijo, sino que, por el contrario, constituye un elemento dinámico que ha sido objeto de múltiples definiciones que, con el transcurso del tiempo, han ido variando y evolucionando de manera paralela a los cambios que se han producido respecto a las condiciones en que el propio trabajo se desarrollaba.

Asimismo, es posible advertir que en todas las definiciones anteriormente descritas se destacan dos elementos importantes, las cuales son su objeto de actuación. En primer lugar, el término “accidente”, “accidente de trabajo” o

“accidente laboral”, el cual se entiende en términos generales como aquel suceso o evento ocurrido en el curso del trabajo o con ocasión del mismo, que genera: a) lesiones profesionales mortales; o b) lesiones profesionales no mortales (Organización Internacional del Trabajo, 1996: 2).

Para un sector de la doctrina, el accidente de trabajo constituye todo aquel suceso repentino que sobreviene por causa o con ocasión del trabajo, el cual produce en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Este concepto, además, se extiende a toda aquella situación que se produce durante la ejecución de las órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, la cual se realiza, incluso, fuera del lugar y horas del trabajo (Valderrama Valderrama, 2014: 6).

En particular, el citado término posee diversas concepciones dependiendo del punto de vista de la disciplina o materia que lo busca explicar, entre los cuales destacan los siguientes (Cortés Díaz, 2012: 86-88):

- a. **Definición desde la perspectiva de la seguridad:** Tomando en cuenta el punto de vista de la seguridad del trabajo, el término “accidente de trabajo” hace referencia a la concreción o materialización de un riesgo, es decir, un hecho imprevisto que interrumpe o interfiere la continuidad del trabajo y que tiene la posibilidad de generar un daño para las personas o la propiedad.
- b. **Definición desde la perspectiva médica:** En cuanto al punto de vista médico, el accidente de trabajo alude a una patología traumática quirúrgica aguda provocada generalmente por factores mecánicos ambientales, esto es, la producción de una lesión en perjuicio del trabajador producto del trabajo que realiza.
- c. **Definición desde la perspectiva legal:** Desde el punto de vista legal, el concepto de accidente de trabajo se puede entender como toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior (elemento objetivo real - existencia de lesión), o la muerte producida repentinamente

en ejercicio o con motivo (elemento causal - relación causal entre trabajo y lesión) del trabajo (elemento subjetivo personal - trabajo realizado por cuenta ajena), cualquiera que sea el lugar y el tipo en que se presente.

Del mismo modo, el accidente de trabajo se puede clasificar de la siguiente manera según la gravedad de su impacto o afectación en perjuicio del trabajador (Valderrama Valderrama, 2014: 6):

- a. Accidente leve:** Se entiende por accidente leve aquella situación cuya lesión, resultado de la evaluación médica, genera en el trabajador afectado un descanso breve con retorno máximo al día siguiente a sus labores habituales.
- b. Accidente incapacitante:** El accidente incapacitante consiste en un suceso cuya lesión, resultado de la evaluación médica, da lugar a descanso, ausencia justificada del trabajo y tratamiento correspondientes.

Adicionalmente, según el grado de incapacidad, este tipo de accidentes se pueden dividir en:

- i. Incapacidad total temporal:** Se produce cuando la lesión genera en el trabajador accidentado la imposibilidad de utilizar su organismo; motivo por el cual, se otorgará tratamiento médico hasta su plena recuperación.
- ii. Incapacidad parcial permanente:** Se configura cuando la lesión genera la pérdida parcial de un miembro u órgano o de las funciones del mismo.
- iii. Incapacidad total permanente:** Se produce cuando la lesión genera la pérdida anatómica o funcional total de un miembro u órgano, de las funciones del mismo.

- c. Accidente mortal:** Este tipo de accidente constituye aquel suceso cuyas

lesiones producen la muerte del trabajador.

En atención a lo señalado, es posible afirmar que el accidente de trabajo, pese a sus diferentes acepciones terminológicas, alude a una situación fenomenológica o atípica que acontece en el marco del ejercicio de labores por parte del trabajador, situación que ocasiona ya sea una lesión a su integridad física y/o psíquica (lesión no mortal), ya sea una lesión que atenta contra su propia vida (lesión mortal). Asimismo, dicho concepto posee como elementos comunes y constitutivos los siguientes: (i) la generación de un daño o lesión al trabajador, independientemente de su gravedad, (ii) la configuración de dicha lesión como consecuencia o con ocasión del trabajo realizado por el sujeto afectado; y, (iii) la identificación de una relación causal entre el trabajo efectuado por el trabajador y la producción de la lesión en su contra.

Esta materialización del accidente de trabajo en el centro de labores, sea que ocasione daños a la salud o no, constituye un indicador cierto e inmediato de la existencia de malas condiciones de trabajo (Raffo Lecca, 2016: 13), las cuales impactan directamente en el desempeño y desarrollo tanto profesional como personal de los trabajadores e, incluso, de sus familiares.

Por otro lado, debemos destacar como segundo elemento el término “enfermedad profesional”, “enfermedad ocupacional” o “enfermedad del trabajo”, el cual hace alusión a toda enfermedad contraída por el trabajador producto de la exposición a factores de riesgo que resulten de la actividad laboral (Organización Internacional del Trabajo, 2009: 1).

En esa línea, también se define la enfermedad profesional como la configuración de enfermedades en perjuicio del trabajador como consecuencia directa de las modificaciones ambientales provocadas por el propio trabajo, vale decir, en el entorno laboral del trabajador (Cortés Díaz, 2012: 631). O, también, se entiende dicho concepto como aquella enfermedad contraída como resultado de la exposición del trabajador a factores de riesgo relacionados al trabajo (Valderrama Valderrama, 2014: 7).

De lo expuesto, corresponde indicar que la enfermedad profesional, del mismo modo que ocurre con el accidente de trabajo, se concibe como un evento fenomenológico en el contexto de la realización del trabajo, que genera una afectación directa a la salud del trabajador. En esa misma línea, podemos destacar como elementos constitutivos de la enfermedad profesional los siguientes: (i) la generación de una afectación a la salud del trabajador, (ii) la configuración de dicha afectación como consecuencia de la exposición del trabajador a un entorno de trabajo o actividad de trabajo específicos, exposición que resulta de la realización del trabajo; y, (iii) la identificación de una relación causal entre la exposición al entorno de trabajo o la actividad de trabajo, y la afectación a la salud del trabajador producto de la enfermedad padecida por este último (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República de Argentina et al., 2014: 12).

Ahora bien, retomando lo mencionado en relación con el concepto de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), podemos señalar que este posee diversas características que resulta necesario destacar, debido al impacto que estas tienen en su propia definición, en los derechos u obligaciones de los individuos con los cuales se relaciona (trabajadores y empleadores / empresas), así como en la extensión de su ámbito de aplicación en general. De este modo, podemos señalar que la SST se distingue por lo siguiente (Pacto Global de Naciones Unidas, s.f.):

- a) **En cuanto a su nivel de regulación:** La SST se regula, en términos jurídicos, a escala internacional, regional y nacional.
- b) **En cuanto a las materias que abarca:** Se aplica no solo a trabajos normalmente peligrosos (por ejemplo, trabajos en altura o que involucran algún tipo de contacto con sustancias tóxicas), sino a todos los lugares de trabajo.
- c) **En cuanto a la relación existente entre el lugar de trabajo y los trabajadores:** Las normas en materia de SST, en muchos casos, exigen a los trabajadores adaptar la realización del trabajo y el lugar de trabajo a

las capacidades de los trabajadores, tomando en consideración tanto su salud física como mental.

Sumado a lo anterior, la SST, en comparación con otras categorías técnicas y/o jurídicas, se caracteriza por tres elementos adicionales. Primero, por su indisoluble conexión con el concepto de “riesgo”, el cual constituye un elemento no solo novedoso e interesante, sino que también lo hace sumamente distinto a otros conceptos o categorías.

Segundo, y como se desarrolló anteriormente, la SST se caracteriza por la complejidad, multidisciplinariedad, interdisciplinariedad y dinamismo tanto de su propio contenido como de su aproximación teórica. Ello, debido a que, por un lado, posee una multiplicidad de conceptos en su construcción (“salud”, “trabajo”, “riesgo”, “medio ambiente laboral”, “riesgo”, entre otros), conceptos cuyo conocimiento no corresponde única y exclusivamente a una sola disciplina, sino a muchas (Medicina, Química, Ingeniería, Derecho, Ergonomía, entre otros) (Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 50), que le otorgan un valor añadido a su contenido y finalidad, y exigen una acción coordinada entre dichas disciplinas (Franco González, 2015: 28); siendo que, además, ha pasado por tres (3) tipos de reconocimiento: (i) reconocimiento social - histórico, (ii) reconocimiento científico, y (iii) reconocimiento jurídico.

Por otro lado, cabe resaltar lo complejo y flexible que es el concepto de la SST como objeto de estudio científico, disciplinario y social, en la medida que este se puede entender, en esencia, desde dos (2) enfoques: (i) enfoque teórico, y (ii) enfoque jurídico. Estos últimos aspectos serán posteriormente analizados y explicados a mayor detalle.

Tercero, la SST posee como atributo la búsqueda de una “calidad de vida laboral”, la cual alude a un conjunto de condiciones sistémicas emergentes de un grupo social y organizacional determinado que comprende, entre otros aspectos, lo siguiente: i) ciertas características comunes y adecuadas (éticas, psicológicas, profesionales, etcétera), ii) idoneidad profesional de sus integrantes en el ámbito de las condiciones y medio ambiente de trabajo; y, iii)

relaciones de trabajo que generen respeto, dignidad, felicidad y satisfacción de necesidades, libre de riesgos, reconocidas y valoradas por la comunidad (Fernández, 2005: 2). Se trata, en definitiva, de una visión de calidad de vida que abarque tanto el aprendizaje como el desarrollo de la personalidad del ser humano en toda su plenitud (Fernández, H., Fernández D. y Fernández, M., 2023: 82-83).

Ahora bien, respecto a la relación que existe entre la SST y el riesgo, resulta necesario profundizar en este último elemento dada su relevancia en el ámbito de la seguridad y prevención a nivel laboral. Así, cabe indicar que el concepto “riesgo”, en términos generales, se entiende como la contingencia o proximidad de un daño (Real Academia Española, 2024: definición 1), esto es, como un suceso que se encuentra ligado a la producción de un daño, dependiendo un elemento del otro (riesgo – daño).

Sin embargo, desde la óptica de prevención de riesgos, dicho concepto se relaciona no solo con la ocurrencia de un daño, sino también con el término “peligro”, el cual hace referencia a todo evento que puede producir un daño o deterioro a las personas, a nivel individual o colectivo (Cortés Díaz, 2012: 36), es decir, la propiedad o potencial intrínseco que tiene todo producto, proceso o situación para generar daños, un efecto negativo en la salud de otra persona, o un perjuicio a una cosa (Organización Internacional del Trabajo, 2011: 1). Siendo ello así, el riesgo supone la probabilidad, en términos cuantificables, de la producción de un daño ante la existencia de un peligro (Cortés Díaz, 2012: 36), esto es, que un peligro se materialice en determinadas condiciones y ocasione un daño a las personas, equipos y al medio ambiente (Valderrama Valderrama, 2014: 7).

De esta manera, con esta definición y relación tripartita (riesgo – peligro – daño) se da mayor claridad y precisión al contenido del propio riesgo (midiendo sus alcances e impacto hacia los trabajadores), así como a las medidas que puedan implementarse para gestionarlo (tomando en cuenta la posibilidad de cuantificación del riesgo). El riesgo, en definitiva, se concibe como aquella probabilidad de que el peligro se materialice en determinadas condiciones y

genere daños a las personas, equipos y al ambiente.

Ahora bien, desde una perspectiva del Derecho Laboral, la doctrina define el riesgo como la probabilidad de que la exposición a un factor o proceso peligroso en el trabajo cause enfermedad o lesión en perjuicio del trabajador (Valderrama Valderrama, 2014: 7), o también como aquella potencialidad patológica de que el trabajo realizado por una persona –y que supone una modificación del medio ambiente o entorno- genere o derive en daños, específicamente enfermedades, patologías o lesiones sufridas con ocasión del trabajo (Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 25). El riesgo laboral, por lo tanto, se vincula con el peligro en el trabajo en el sentido que aquél implica la probabilidad de que una persona sufra daños o una afectación a su salud si esta se expone a un determinado peligro; motivo por el cual, la “exposición” es el elemento clave que enlaza ambos conceptos (Organización Internacional del Trabajo, 2011: 1).

Este concepto de riesgo laboral, a su vez, se relaciona con los términos “identificación de peligros”, “evaluación de riesgos” y “gestión de riesgos”, los cuales tienen como finalidad dar a conocer el tratamiento técnico y preventivo que se le da al riesgo, es decir, concretizar aún más el alcance del riesgo, sus efectos y las medidas que se deben implementar para manejarlo ordenada y adecuadamente.

La “identificación de peligros” se forja como el primer elemento de esta cadena del riesgo, que alude al proceso a través de cual se localiza y reconoce la existencia de un peligro, definiéndose sus características y consecuencias (Valderrama Valderrama, 2014: 7). Respecto a las consecuencias del peligro, estas por definición son negativas y se pueden clasificar en humanas (por ejemplo, lesiones o dolor físico), económicas (por ejemplo, costes o disminución de la productividad), legales (por ejemplo, responsabilidades administrativas y/o judiciales), y sociales (por ejemplo, marginación social) (Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 28). En tal sentido, este primer proceso posibilita un análisis preliminar de riesgo en términos cualitativos, tomando como base la evaluación e identificación del peligro.

En segundo lugar, la “evaluación de riesgos”, entendido como aquel proceso posterior a la identificación de los peligros, en virtud del cual se valora, por un lado, la probabilidad de que se produzcan lesiones como consecuencia del peligro (Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 29); y por otro lado, el nivel, grado y gravedad del peligro y el daño, lo cual proporciona al evaluador de la información necesaria para que éste se encuentre en condiciones de tomar una decisión lo más adecuada en relación con la oportunidad, prioridad y tipo de acciones preventivas que debe implementar (Valderrama Valderrama, 2014: 7). Por lo tanto, este segundo proceso permite cuantificar de manera más exacta los riesgos, en razón a un estudio minucioso de los elementos que componen su definición (peligro y daño).

En tercer lugar, la “gestión de riesgos”, que implica el procedimiento por medio del cual, luego de caracterizado el riesgo a través de los dos procesos anteriores, se aplican las medidas más adecuadas para reducir al mínimo los riesgos identificados, mitigando sus efectos y obteniendo los resultados esperados en materia preventiva (Valderrama Valderrama, 2014: 7). Como se puede advertir, este último proceso se enfoca en la adopción de medidas que permitan gestionar el riesgo ya identificado y valorado tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, vale decir, en la disminución, distribución y/o eliminación de dichos riesgos.

Por otro lado, es preciso señalar la importancia de la SST desde el punto de vista teórico y práctico. En ese sentido, desde una dimensión subjetiva, dicho concepto resulta vital no solo en el contexto de la relación laboral individual (trabajador – empleador) sino también desde un ámbito más amplio y social, toda vez que los accidentes de trabajo o las enfermedades ocupacionales por lo general son muy costosos para las partes de dicha relación (a efectos de cubrir los gastos producto del accidente o enfermedad) y para el propio Estado en su conjunto (al momento de plantear e implementar medidas para su gestión y prevención); y, además, pueden generar consecuencias graves, directas e indirectas, no solo en la vida de los trabajadores afectados, sino también de sus familias y de los demás trabajadores del entorno laboral (Jiménez Coronado et al., 2017: 10).

Adicionalmente, desde un ámbito objetivo, podemos señalar que la SST es

importante debido a que constituye un objeto de estudio esencial desde diversas disciplinas (Medicina, Ingeniería, Derecho, entre otras) y enfoques (histórico, económico, etcétera). En esa misma línea, la relevancia de la SST radica en su propia finalidad, debido a que tiene por objetivo desarrollar, implementar y promover entornos de trabajo seguros y saludables, dentro del marco de una cultura de prevención, a través de una adecuada identificación, evaluación, disminución y, de ser el caso, eliminación de los riesgos derivados del trabajo que pueden ocasionar accidentes de trabajo o enfermedades laborales (Valderrama Valderrama, 2014: 5).

De esta manera, habiendo explicado los alcances conceptuales, características e importancia de la SST como concepto técnico - jurídico, a continuación, se analizará la SST haciendo énfasis en el ámbito jurídico, específicamente su naturaleza jurídica como derecho y obligación respecto a las partes de la relación laboral, así como de deber respecto al Estado en cuanto a la adopción de políticas públicas enfocadas en el fomento y fortalecimiento de dicho concepto a nivel individual (relación laboral) y colectivo (ciudadanos y entidades tanto públicas como privadas).

2.2.4.2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la SST?

Una cuestión de vital importancia respecto a la SST es poder determinar con precisión y claridad cuál es la naturaleza jurídica de dicho concepto, a efectos de poder comprender adecuadamente cómo esta se relaciona con los bienes jurídicos denominados “seguridad” y “salud” en el trabajo.

De este modo, corresponde indicar que, desde la óptica de las situaciones subjetivas y las relaciones jurídicas (Fernández-Bermejo, 2023: 179), la SST posee una triple naturaleza jurídica, al constituir, en principio, i) un *derecho* de titularidad de los trabajadores y empleadores, ii) una *obligación* a cargo de los trabajadores y empleadores; y, iii) un *deber* exigible al Estado en relación con la adopción de medidas que permitan garantizar que dicho concepto sea reconocido, respetado y efectivo en su aplicación.

A continuación, se explicará cada una de estas facetas de la y sus particularidades en función a su titular (trabajador, empleador y Estado).

a) SST como situación jurídica subjetiva de deber

En primer lugar, la SST posee la naturaleza de un *deber* exigible a los Estados a nivel nacional e internacional, como consecuencia de las regulaciones normativas establecidas sobre dicha materia. En particular, en lo que se refiere a la OIT, es preciso señalar que el conglomerado de normas y demás dispositivos normativos laborales que dicha organización emite –entre los cuales se encuentran las disposiciones en materia de SST–, son exigibles, en mayor o menor grado, para los Estados Miembros que han suscrito su Constitución y, asimismo, que han ratificado los convenios internacionales correspondientes. Dichas normas jurídicas internacionales establecen principios y derechos básicos en el trabajo (Organización Internacional del Trabajo, s.f., párr. 1), los cuales versan sobre numerosas materias (gobernanza, discriminación laboral, trabajo infantil, seguridad social, etcétera) y poseen múltiples y distintos objetivos (coerción, corrección, prevención, orientación, entre otros).

Entre las diversas normas jurídicas internacionales que emite la OIT como organización internacional, tenemos principalmente los convenios o protocolos internacionales del trabajo y las recomendaciones, siendo que los convenios poseen carácter vinculante para los Estados Miembros de la OIT; mientras que, por el contrario, las recomendaciones tienen una finalidad eminentemente orientativa (Organización Internacional del Trabajo, 1971: 63).

Respecto a los *convenios internacionales del trabajo*, su carácter vinculante se deriva de la propia naturaleza de dichos convenios, los cuales son instrumentos jurídicos, con naturaleza de tratado internacional, que pueden ser libremente ratificados por los Estados Miembros de la OIT y que, producto de ello, obligan a estos últimos que los ratifiquen a convertir las disposiciones contenidas en dichos instrumentos en legislación nacional de sus respectivos ordenamientos jurídicos; motivo por el cual, resultan creadores de obligaciones jurídicas en el ámbito internacional para dichos Estados (Ariaz Domínguez, 2009: 55-77). En el caso de las *recomendaciones*, estas constituyen directrices no vinculantes en

materia laboral para los Estados Miembros, las cuales, si bien poseen autonomía en cuanto a su contenido y funcionamiento, usualmente complementan lo dispuesto en los convenios, proporcionando mayor detalle sobre su aplicación (Organización Internacional del Trabajo, s.f., párr. 2-3).

En esa línea, en lo que se refiere a la protección de la SST como derecho, es menester señalar que la OIT cuenta con varios convenios y recomendaciones que establecen normas y principios rectores relativos a la salvaguarda de la salud e integridad de los trabajadores en su entorno laboral, divididos en: i) directrices que abarcan cuestiones generales sobre la SST, y ii) directrices que inciden sobre los problemas que se presentan en determinados sectores económicos o ramas en el ámbito laboral o industrial (Organización Internacional del Trabajo, 1971: 63).

A mayor detalle, corresponde señalar que los principales instrumentos internacionales, convenios y recomendaciones que versan sobre SST y que resultan plenamente exigibles a los Estados que los ratifican, son los siguientes Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 60):

Constitución de la OIT

- La Constitución de la OIT (1919), en su Preámbulo, señala que, para alcanzar la paz universal y permanente basada en la justicia social, se debe adoptar una serie de medidas tales como la “protección del trabajador contra las enfermedades (...) y contra los accidentes de trabajo”.

Convenios internacionales

- Convenio N° 03 sobre empleo de las mujeres antes y después del parto (1919).
- Convenio N° 04 sobre trabajo nocturno de la mujer en la industria (1919).
- Convenio N° 13 sobre empleo de la cerusa en la pintura (1921).

- Convenios N° 16, 73, 80, 113 y 124, sobre exámenes médicos.
- Convenios N° 28, 32 y 134, en materia de protección contra accidentes.
- Convenio N° 45 (1935), sobre trabajos subterráneos de las mujeres.
- Convenio N° 62 (1937), sobre seguridad en la industria de edificación.
- Convenio N° 103 (1952), en materia de protección de la maternidad.
- Convenio N° 115 (1960), sobre protección contra las radiaciones.
- Convenio N° 120 (1964), sobre la higiene (comercio y oficinas).
- Convenio N° 139 (1974), sobre el cáncer profesional.
- Convenio N° 148 (1977), en materia del medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones).
- Convenio N° 152 (1979), sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios).
- Convenio N° 155 (1981), sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.
- Convenio N° 161 (1985), sobre los servicios de salud en el trabajo.
- Convenio N° 162 (1986), sobre el asbesto.
- Convenio N° 167 (1988), sobre seguridad y salud en la construcción.
- Convenio N° 170 (1990), sobre los productos químicos.
- Convenio N° 176 (1995), en materia de seguridad y salud en las minas.
- Convenio N° 184 (2001), en materia de seguridad y salud en la agricultura.
- Convenio N° 187 (2006), sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.
- Convenio N° 189 (2011), sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
- Convenio N° 191 (2023), sobre un entorno de trabajo seguro y saludable.

Recomendaciones

- Recomendación N° 114 (1962), sobre protección contra radiaciones.
- Recomendación N° 164 (1983), sobre seguridad, salud y ambiente laborales.
- Recomendación N° 171 (1985), sobre servicios de salud en el trabajo.
- Recomendación N° 172 (1986), sobre utilización del asbesto.

- Recomendación N° 197 (2006), sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.
- Recomendación N° 200 (2010), sobre el VIH y el sida.
- Recomendación N° 202 (2012), sobre los pisos de protección social.
- Recomendación N° 205 (2017), sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia.
- Recomendación N° 207 (2023), sobre un entorno de trabajo seguro y saludable

En atención a lo expuesto, se advierte la exigibilidad jurídica, a nivel internacional, de la SST como deber frente a los Estados, en particular a los Estados Miembros de la OIT, en cuanto a la adopción de los instrumentos internacionales emitidos por la OIT en sus respectivas legislaciones nacionales, así como también en la implementación de políticas que tengan por finalidad promover y fomentar medidas que garanticen una adecuada protección de la seguridad y salud de los trabajadores y de aquellos terceros con los que se interrelacionan en el contexto de la relación y entorno laborales.

No obstante, cabe precisar que esta exigibilidad de los convenios internacionales también puede presentarse respecto de aquellos Estados Miembro que opten por no ratificarlos, únicamente en aquellas materias sobre Derechos Fundamentales que estos últimos regulen (Ariaz Domínguez, 2009: 55-77). De este modo, los efectos de los convenios, a diferencia de las recomendaciones, pueden extenderse con mayor amplitud hacia los Estado y, en consecuencia, los aspectos de dichos convenios que versan sobre la SST se pueden incorporar e implementar con mayor facilidad.

Conforme lo antes señalado, resulta claro que las normas internacionales laborales en materia de seguridad y salud en el trabajo operan como un deber a cargo de los Estados Miembro y no Miembros de la OIT, lo cual produce, como contraparte, la configuración de un derecho de titularidad de los trabajadores que les permite exigir a dichos Estados la implementación de estas normas en sus sistemas jurídicos.

Esta faceta de la SST como derecho, que interviene de forma directa en el deber del Estado en materia de SST, se analizará en el siguiente apartado.

b) SST como situación jurídica subjetiva de *derecho*

En segundo lugar, y como contrapartida al deber del Estado en materia de SST, identificamos la naturaleza jurídica de la SST como un *derecho* de titularidad de los trabajadores, el cual consiste en exigir a los Estados que cumplan con su deber de implementar obligatoriamente en su legislación nacional las normas emitidas por la OIT, a efectos de asegurar un lugar de trabajo seguro y saludable para los trabajadores y terceros que participan en dicho entorno.

En definitiva, esta faceta de derecho de la SST supone que el trabajador cuente con un trabajo digno que lo exponga al menor riesgo posible para su vida, salud e integridad física y emocional (Huancahuari e Indacochea, 2021: 30). De este modo, se trata no solo de un derecho con una finalidad y autonomía propias (resaltando su carácter preventivo), sino también de un derecho que complementa o coadyuva a la satisfacción de otros derechos fundamentales (vida, salud, integridad) en un contexto determinado (actividades laborales realizadas en el lugar de trabajo).

Aunado a ello, el derecho a la SST también se lo suele identificar como un derecho fundamental de todos los trabajadores orientado a la prevención de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales (Autoridad Nacional del Servicio Civil, s.f., párr. 1). Ello, dada su enorme importancia para la vida y salud de los trabajadores en el ámbito público y privado, así como por las graves consecuencias que los accidentes laborales y las enfermedades ocupacionales pueden generar en su perjuicio, las cuales deben gestionarse y prevenirse planificada, inmediata y eficientemente.

Esta faceta de la SST como derecho también encuentra un respaldo desde el ámbito jurisprudencial, siendo que, por ejemplo, el Tribunal Constitucional peruano considera a la SST como un derecho constitucional que le permite a los

trabajadores desempeñar sus labores en condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, cuya protección requiere de la adopción de medidas de control y prevención de riesgos laborales por parte de los trabajadores (Tribunal Constitucional, 2020: fundamento 8). De este modo, vemos que el derecho a la SST presenta un contenido, características y fundamento propios que ameritan su categorización jurídica de forma independiente.

Ahora bien, a nivel jurídico, las principales manifestaciones de la SST como derecho de titularidad de los trabajadores se pueden clasificar en derechos sustantivos de protección y derechos derivados del deber de prevención del empleador (Vinatea Recoba, 2020: 298); y, asimismo, se pueden destacar las siguientes (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República de Argentina et al., 2014: 36):

- i. Derecho a trabajar en un ambiente sano y seguro (derecho sustantivo de protección).
- ii. Derecho a conocer los riesgos que puede tener su trabajo (derecho sustantivo de protección).
- iii. Derecho a recibir información y capacitación en materia de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (derecho derivado del deber de prevención del empleador).
- iv. Derecho a recibir los elementos de protección personal correspondientes a su trabajo (derecho derivado del deber de prevención del empleador).
- v. Derecho a recibir una indemnización por daños y perjuicios ocasionados por el dolo o negligencia del empleador en la evaluación, prevención y lucha contra los riesgos laborales (derecho sustantivo de protección).

Como se mencionó anteriormente, existe una correspondencia entre el derecho a la SST de los trabajadores y el deber de los Estados de adoptar este derecho en sus políticas y marcos normativos respectivo. Sin embargo, estos dos ámbitos

de la SST (derecho y deber) se entrelazan y complementan, a su vez, con la tercera y última arista de la SST, la cual consiste en una obligación de titularidad de los empleadores que se relacionan cotidianamente con sus trabajadores en su entorno laboral.

c) SST como situación jurídica subjetiva de *obligación*

De modo similar a como se identificó el contenido de la SST con un deber y derecho, podemos aproximarnos a la naturaleza de la SST como una *obligación*, desde dos formas o perspectivas distintas. En primer lugar, corresponde indicar que la SST es una obligación que nace como consecuencia y contrapartida del propio derecho a la SST, en el sentido que los trabajadores tienen la posibilidad de exigir a sus empleadores que implementen todas aquellas medidas necesarias para asegurar que podrán realizar su trabajo con normalidad y, en tal sentido, no se verán expuestos a riesgos que pongan en peligro su salud, integridad y vida.

Asimismo, y en segundo lugar, la SST constituye una obligación que aparece como contrapartida al deber del Estado que se mencionó con anterioridad, toda vez que, en virtud de esta exigibilidad de adecuar su ordenamiento jurídico a las normas jurídicas internacionales emitidas por la OIT, surge también en el Estado la obligación de requerir a los empleadores la adopción de medidas adecuadas y necesarias que permitan asegurar una protección de la integridad (física y mental) y la salud de los trabajadores (Huancahuari e Indacochea, 2021: 30).

En ambos casos, la naturaleza jurídica de obligación de la SST recae, en principio, en el empleador, puesto que este último no es solo la contraparte de la relación laboral frente al trabajador y tiene bajo su esfera de dominio el monitoreo y control del conjunto de actividades que este último realiza, sino también porque es el encargado de la organización del lugar de trabajo en el cual el trabajador realiza sus labores; y, por lo tanto, resulta responsable de establecer todas aquellas decisiones y acciones que eviten un perjuicio a la seguridad y salud del personal a su cargo (Del Campo, 2014: 11).

Esta consideración de la SST como obligación del empleador también es explicada por el Tribunal Constitucional peruano, cuando señala que los empleadores deben, en primer lugar, identificar, evaluar y prevenir los riesgos laborales que puedan afectar a los trabajadores; y, asimismo, emplear todas las medidas necesarias para garantizar condiciones de seguridad a favor de los trabajadores que les permitan realizar sus actividades con normalidad (Tribunal Constitucional, 2020: fundamento 10). Esta obligación –agrega el citado tribunal– incluye, entre otros aspectos, la responsabilidad del empleador en fiscalizar las actividades de sus trabajadores y, por otro lado, el asumir las consecuencias económicas, legales y de cualquier otro tipo que se generen producto de la configuración de un accidente laboral o enfermedad profesional que padezca el trabajador en el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, la SST como obligación se puede manifestar a través de diversas obligaciones concretas, las cuales se dividen de acuerdo al siguiente detalle (Toyama Miyagusuku, 2011: 554-555):

- a. **Obligaciones de gestión y prevención:** Comprende, entre otras, la obligación de establecer una política en materia de SST que sea específica y apropiada para su empresa, a fin de asegurar la seguridad y la salud de sus trabajadores en el desempeño de sus labores.

Asimismo, abarca la obligación de adoptar medidas para prever factores de riesgo para garantizar que las condiciones de trabajo sean las más adecuadas en favor de la seguridad y salud de los trabajadores.

- b. **Obligaciones de capacitación:** Abarca, entre otras, la obligación del empleador de transmitir de forma oportuna, adecuada y efectiva la información a sus trabajadores, de manera previa a la asignación de funciones, sobre los riesgos y las medidas de protección y prevención aplicables.

Adicionalmente, comprende la obligación de controlar que solo los trabajadores adecuada y suficientemente capacitados y protegidos

accedan a los ambientes riesgosos.

- c. Obligaciones de investigación:** Implica, entre otras, la obligación del empleador de investigar los accidentes o afectaciones a la salud de los trabajadores.

Además, incluye la obligación de efectuar investigaciones cuando aparezcan indicios de que las medidas de prevención resultan insuficientes, a fin de adoptar medidas correctivas o de mejora en la gestión.

- d. Obligaciones de comunicación:** Supone que el empleador está obligado a comunicar a la autoridad competente de los incidentes peligrosos, accidentes y enfermedades profesionales, los hechos, los daños ocasionados y los resultados de las investigaciones.

Resulta claro, entonces, que la naturaleza jurídica de la SST se puede analizar desde tres aristas distintas y complementarias entre sí (derecho, obligación y deber), las cuales recaen, en principio, en tres titulares también distintos (trabajador, empleador y Estado). No obstante, el contenido y estudio de esta naturaleza jurídica tripartita de la SST se complejiza aún más cuando se analiza con mayor detenimiento.

Respecto a la situación subjetiva de la SST como derecho, es preciso señalar que este elemento, si bien tiene como titular jurídico protagónico al trabajador, también resulta atribuible al empleador en el marco de la relación laboral, debido a que este último cuenta –y debe contar– con prerrogativas o facultades que permitan garantizar la protección de sus trabajadores, tales como la posibilidad de contar con recursos, herramientas, normas o procedimientos que coadyuven a alcanzar dicha finalidad.

Dicho en otros términos, no basta con los propios insumos con los que cuenta o pueda obtener el empleador en su propia organización empresarial para resguardar la seguridad y salud de sus trabajadores (enfoque privado -

individual), sino que los mismos deben complementarse y optimizarse con aquellos medios, instrumentos y facilidades que el Estado debe otorgar en el contexto de la implementación de una política integral de protección efectiva de los trabajadores en todos los lugares de trabajo y sectores económicos de la actividad laboral (enfoque público - colectivo).

En cuanto a la dimensión de la SST como obligación, cabe indicar que dicha situación también puede recaer en la esfera jurídica del Estado, en el sentido de que le sea exigible la realización de diversas actuaciones concretas que impacten directamente en la protección de la vida, salud e integridad de los trabajadores. Asimismo, la obligación del Estado en materia de SST se puede manifestar en el apoyo, orientación, supervisión o acompañamiento a los empleadores a fin de que estos puedan asegurar un lugar de trabajo con condiciones mínimas de salubridad y seguridad para sus trabajadores.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional peruano también reconoce la naturaleza de obligación de la SST a cargo del Estado cuando señala que este último debe planificar, implementar y velar por el cumplimiento de una política de prevención de riesgos laborales que permita a los trabajadores realizar sus actividades en condiciones equitativas y satisfactorias (Tribunal Constitucional, 2020: fundamento 8).

Aunado a ello, es preciso señalar que las obligaciones del Estado en relación con la SST pueden consistir en la provisión de recursos específicos para fortalecer los aspectos de SST en el entorno de trabajo, la difusión de instrumentos técnicos y normativos que regulen los aspectos básicos en materia de protección de la SST, la implementación de un adecuado sistema de inspección y sanción de aquellos incumplimientos que atenten contra de SST, la difusión y adopción de mecanismos de educación, capacitación u orientación sobre SST a los trabajadores y empleadores, entre otras (Del Campo, 2014: 11).

Por otro lado, conviene precisar que esta particularidad de la SST como derecho y obligación de titularidad de los trabajadores y empleadores encuentra su correlato en la propia normativa nacional, específicamente en la Ley N° 29783,

Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, LSST), cuerpo normativo que regula los aspectos principales en materia de SST (principios, derechos, obligaciones, deberes, procedimientos, etcétera) y que tiene por finalidad promover una cultura de prevención de los riesgo laborales que devengan en accidentes de trabajo o enfermedades ocupacionales (artículo 1).

En primer término, en lo que se refiere al contenido de la LSST, este se puede estructurar y resumir de la siguiente manera (Ospina Salinas, 2011: 181):

- a) **Principios de la Seguridad y Salud en el Trabajo**, elementos principales y directrices de la normativa sobre SST, los cuales delimitan y orientan tanto el contenido como la aplicación de los ítems b), c) y d) siguientes.
- b) **Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo**, que constituye el conjunto de elementos interrelacionados o interactivos, el cual tiene por objetivo establecer una política, objetivos de SST, mecanismos y acciones necesarias para crear e implementar adecuadas condiciones laborales que mejoren la calidad de vida de los trabajadores (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2023: 1).
- c) **Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**, que consiste en el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y elementos del Estado, que tiene por finalidad garantizar la protección de todos los trabajadores en el ámbito de la seguridad y salud laboral (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, 2024: párr. 1).
- d) **Derechos, obligaciones, responsabilidades** de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación la SST; así como, **infracciones** y **sanciones** aplicables a dichos sujetos.

En esa misma línea, el Título Preliminar de la LSST establece una serie de principios que expresan de forma clara y unívoca la exigencia del respeto del derecho a la SST por parte de los empleadores y el Estado en favor de los trabajadores. Dichos principios poseen principalmente dos (2) fuentes: i) las

reflexiones de la cuestión sobre la SST, y (ii) el conocimiento práctico como consecuencia de la interacción social y técnica de la regulación (Ospina Salinas, 2011: 182).

De este modo, la LSST dispone, entre otros, lo siguientes principios en materia de SST:

- a. Principio de prevención (artículo I del Título Preliminar):** En virtud de este principio, se regula como obligación del empleador garantizar la implementación de todos aquellos medios y condiciones en el centro de trabajo que sean necesarios a fin de evaluar y, sobre todo, prevenir los diversos riesgos laborales que se puedan presentar en detrimento de la seguridad y salud de los trabajadores, a efectos de garantizar la efectiva protección de los derechos de estos últimos (vida, salud, integridad, bienestar, entre otros).

Los alcances de este principio se extienden no solo a los trabajadores, sino también a toda persona que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del centro de labores (Ospina Salinas, 2011: 182).

- b. Principio de responsabilidad (artículo II del Título Preliminar):** Este principio determina como obligación del empleador la aceptación de todas aquellas repercusiones (legales, económicas, médicas, etcétera) que se puedan generar producto de la ocurrencia de un accidente o enfermedad en perjuicio del trabajador, ya sea en el ejercicio de sus labores o producto de dicho ejercicio.

Al respecto, cabe señalar que, si bien el empleador puede delegar a un tercero su autoridad funcional en casos de ocurrencia de daños a la salud de los trabajadores en el desempeño de sus funciones o con ocasión de las mismas, ello no lo exonera de las responsabilidades que se generan producto del incumplimiento de las normas en materia de SST (Ospina Salinas, 2011: 182).

c. Principio de información y capacitación (artículo IV del Título Preliminar): Este principio postula como derecho de los trabajadores (a nivel individual o colectivo) el recibir, por parte del empleador, toda aquella información y capacitación respecto de las labores que van a realizar, de forma oportuna y adecuada. En particular, esta obligación del empleador debe ser más rigurosa en aquellos casos que versen sobre labores potencialmente peligrosas para la vida y salud tanto de sus trabajadores como de su familia.

d. Principio de gestión integral (artículo V del Título Preliminar): El principio de gestión integral postula que los empleadores deben promover e integrar la gestión de la SST a la gestión general de la organización. En pocas palabras, este principio exige al empleador incorporar necesariamente las disposiciones en materia de SST no solo como un aspecto formal en el lugar de trabajo, sino también incluirlo como parte de la cultura organizacional de la empresa.

Sobre el particular, es preciso señalar que la gestión empresarial promueve la integración de los procesos en relación con diversos elementos importantes para la organización, tales como la calidad, el medio ambiente, la responsabilidad social empresarial y, por supuesto, la SST (Ospina Salinas, 2011: 183).

e. Principio de atención integral de la salud (artículo VI del Título Preliminar): Dicho principio establece como un derecho de los trabajadores el recibir todas aquellas prestaciones de salud que sean necesarias y suficientes para paliar los efectos de un accidente de trabajo o enfermedad que puedan sufrir. Al respecto, es preciso señalar que estas prestaciones deben efectuarse de manera continuada hasta garantizar la plena recuperación y rehabilitación del trabajador, de modo tal que se permita su re inserción en el centro de trabajo.

En esa misma línea, se debe priorizar la atención primaria de la salud (APS), estrategia fundamental que tiene por finalidad extender la

cobertura de servicios a toda la población (Ministerio de Salud del Perú, 1981: 9), y que incluye un conjunto de aspectos de carácter esencialmente preventivo y promocional (Ospina Salinas, 2011: 183), que se materializan en procesos concatenados y multidisciplinarios.

De este modo, la APS comprende los siguientes cuatro (4) aspectos fundamentales (Ministerio de Salud del Perú, 1981: 12): i) la atención de las personas (familia y comunidad), ii) la atención al medio ambiente, iii) el desarrollo de la comunidad, como base educativa y como medio para su participación; y, iv) la educación para la salud, como proceso permanente y sistemático.

f. Principio de consulta y participación (artículo VII del Título Preliminar): Este principio regula la obligación a cargo del Estado de fomentar diversos mecanismos de consulta y participación en favor de los empleadores y trabajadores, así como de diversos actores sociales, a fin de recopilar y, de ser el caso, adoptar potenciales oportunidades de mejora en materia de seguridad y salud en el trabajo.

g. Principio de protección (artículo IX del Título Preliminar): El citado principio establece que tanto el Estado como los empleadores garanticen a los trabajadores un conjunto de condiciones laborales mínimas que les permita ejercer sus labores en condiciones mínimas de dignidad, asegurando con ello un estado de bienestar pleno e integral.

En concreto, estas condiciones deben procurar: i) que el trabajo se desarrolle en un entorno seguro y saludable; y, ii) que las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y dignidad de los trabajadores, garantizando su desarrollo profesional, económico y personal.

Además de los principios antes mencionados, la LSST también establece una serie de derechos y obligaciones tanto para los empleadores (artículos 48 al 71) como para los trabajadores (artículos 72 al 79), en materia de SST, concretizando las expresiones o manifestaciones de este último como categoría

jurídica autónoma, compleja y compuesta. Del mismo modo, la ley antes mencionada dispone una serie de deberes y obligaciones a cargo del Estado peruano vinculadas con la adopción e implementación de medidas concretas que permitan promover, proteger y hacer cumplir la normativa sobre la SST desde la óptica de prevención de riesgos, tales como la formulación de una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (artículos 4 al 7).

En base a lo antes expuesto, podemos resumir la triple naturaleza jurídica de la SST y la participación también tripartita de los titulares sobre los cuales recae dicha naturaleza (trabajadores, empleadores y Estado), conforme el siguiente detalle:

Gráfico N° 1: Triple naturaleza jurídica y titulares de la SST

		Naturaleza jurídica de la SST		
		Derecho	Obligación	Deber
Titular	Trabajador	X	X	
	Empleador	X	X	
	Estado		X	X

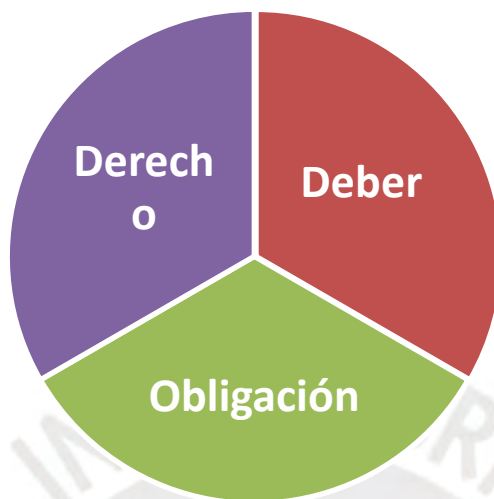
Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, conforme el gráfico antes expuesto, observamos la variedad y complejidad de la SST como categoría jurídica, siendo que cada faceta de la SST (por ejemplo, derecho) puede recaer, simultáneamente, en diversos titulares. Esto último se denota con más claridad al momento en que se evalúan casos en los cuales intervienen estos sujetos titulares, producto de la interacción constante entre trabajadores y empleadores en el marco de la relación laboral.

En esa misma línea, a continuación, se procede a sintetizar la relación directa que existe entre cada dimensión o ámbito que compone la SST desde la perspectiva jurídica (derecho, obligación y deber), de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfico N° 2: Relación entre las tres dimensiones que componen la naturaleza jurídica de la SST

Seguridad y Salud en el Trabajo - SST



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en consideración lo explicado sobre la naturaleza jurídica de la SST, procederemos a desarrollar el contenido de los conceptos y bienes jurídicos que integran las bases terminológicas de la SST, esto es, los términos “seguridad” y “salud” en el trabajo, haciendo énfasis –en los apartados siguientes– en la dimensión de la SST como derecho de los trabajadores, al ser dicho enfoque el que mejor permite comprender sus alcances e importancia.

2.2.4.3. ¿Cuál es el contenido de los bienes jurídicos “seguridad” y “salud” en el ámbito de la SST?

En esa línea de argumentación, cabe explicar a qué se hace referencia con “seguridad” y “salud” desde la perspectiva de la SST, a efectos de poder comprender claramente cómo se ha producido este cambio de contenido de los bienes jurídicos seguridad y salud pública.

En cuanto al concepto de “salud”, dicho término presenta diversos significados en función al enfoque que se adopta (por ejemplo, desde la perspectiva médica), así como tomando en consideración las circunstancias particulares sobre las

cuales dicho término se aplica. De esta manera, los principales enfoques que existen sobre la salud se pueden resumir de la siguiente manera (Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 22):

Cuadro N° 1: Enfoques sobre el concepto de salud

		Clasificación		
Punto de vista	Médico	Salud somático-fisiológica: Bienestar físico del individuo.	Salud psíquica o mental: Bienestar emocional, psicológico y social.	Salud como objetivo de la política sanitaria: Término proveniente de una concepción de medicina colectiva y preventiva surgida con los procesos histórico-culturales de industrialización y urbanización.
	Ciencias sociales	Social: Orientada al objetivo, tanto individual como colectivo, de garantizar un buen estado sanitario.	Económica: Enfocada en el costo del mantenimiento de la salud (economía de la prevención y de la reparación de daños en la salud).	Político-jurídica: Referida al reconocimiento por la legislación de derechos de los ciudadanos a la salud en general y a la salud en el trabajo en particular.

Fuente: Elaboración propia

De lo expuesto en el gráfico anterior, es posible identificar como elementos comunes a las definiciones antes descritas los siguientes: i) la existencia de una condición inherente a la persona, ii) el bienestar de la persona (físico, psicológico, emocional, social, etcétera), y iii) la condición de ausencia de enfermedades de cualquier tipo u origen. Así las cosas, la concepción de la salud parte de una base o premisa esencialmente médica y emocional.

Sin embargo, cabe precisar que la salud no se reduce únicamente a una premisa de esa naturaleza. Por el contrario, esta puede abarcar diversos componentes tales como los niveles de pobreza y exclusión, el desempleo, la educación, el

acceso a servicios básicos esenciales (agua, luz, desagüe), la vivienda, entre otros (Vega Ruiz, 2020: 40). De este modo, los alcances del término resultan mucho más amplios, lo cual permite comprender y analizar a mayor cabalidad su importancia e impacto tanto individual como social.

En esa misma línea, tomando en cuenta la amplitud del concepto de salud, este, incluso, se puede abordar desde una perspectiva axiológica. Bajo esta óptica, se define la salud como un “valor”, esto es, como un elemento que forma parte de un conjunto de “deseos” (felicidad, bondad, responsabilidad, etcétera) que una sociedad considera indiscutibles y alcanzables en su totalidad (Albarrán Rueda et al. 2008: 16).

Ahora bien, desde un enfoque estrictamente jurídico laboral, tenemos que la salud comprende la conjunción de las perspectivas antes descritas (perspectiva médica y perspectiva de las ciencias sociales), en circunstancias concretas (sociales, económicas, políticas, científicas, etcétera), cuya protección en favor de los trabajadores se garantiza mediante la prevención de riesgos en un determinado lugar de trabajo (Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 22).

Sumado a la definición anterior, tenemos en el caso del ordenamiento jurídico peruano una aproximación al concepto de “salud” como elemento integrante de la SST, el cual se encuentra recogido en el Reglamento de la LSST, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, RLSST).

De esta manera, el RLSST en su Glosario de Términos define “salud” como un derecho fundamental que supone un estado de bienestar físico, mental y social de la persona, y no únicamente la ausencia de enfermedad o de incapacidad en una persona. Esta concepción de la salud como derecho fundamental se decanta de la regulación establecida tanto a nivel nacional como internacional, conforme veremos a continuación.

Respecto a la regulación en el ámbito internacional, encontramos que, conforme a la Organización Mundial de la Salud (OMS), se define a la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia

de afecciones y enfermedades” (Organización Mundial de la Salud, 1946: párr. 2). En esa misma línea, la salud es reconocida como un derecho que, por un lado, debe ser disfrutado al más alto nivel posible y, por otro lado, necesita ser protegido o tutelado por todos los Estados (Organización de las Naciones Unidas, 1966: 5).

Asimismo, otra aproximación hacia la salud no solo como derecho reconocido en un instrumento internacional sino también, y sobre todo, como derecho efectivo se encuentra vinculada con el cumplimiento de ciertas garantías por parte de los Estados, tales como la “atención primaria de la salud” o “la extensión de los beneficios de los servicios de la salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción de un Estado”, tal y como se aprecia en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Organización de los Estados Americanos, 1988: artículo 10, numeral 2, literales a y b).

Sobre la regulación a nivel nacional, tenemos en el caso peruano lo estipulado en la Constitución Política del Perú de 1993, la cual señala en su artículo 7 que toda persona tiene derecho a la protección de su salud; asimismo, también encontramos una definición en la Ley N° 26842, Ley General de Salud, que señala que la salud constituye una condición indispensable para el desarrollo y, al mismo tiempo, un medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo (artículo I del Título Preliminar).

Como se puede apreciar, la “salud” como primer elemento de la SST posee un contenido diverso e interdisciplinario, siendo que, incluso, su concepción desde una perspectiva jurídico-normativa no solo se reduce al ámbito médico, sino que trasciende este último y lo dota de un ropaje jurídico que se manifiesta a través de la concepción de este término como un derecho y, al mismo tiempo, como un componente de política pública que debe ser tomado en cuenta por cualquier Estado que tenga por finalidad proteger la dignidad de sus ciudadanos.

Ahora bien, respecto al concepto de “seguridad”, cabe señalar que el mismo, al igual que el concepto de “salud”, posee también un significado amplio y diverso, a lo cual cabría agregar también que su contenido puede ser, en cierto modo,

subjetivo. En efecto, la determinación de un objeto, proceso o situación “seguro” o “inseguro” depende de diversos factores, especialmente del análisis de cada elemento antes mencionado (por ejemplo, de un proceso), así como también del objetivo que se persiga producto de dicho análisis (Beltrán et al., 2021: 34).

De esta manera, en primer lugar, el concepto “seguridad” alude usualmente a aquello que posee la “cualidad de seguro”, esto es, algo que implica la “ausencia de peligro” (Real Academia Española, s.f., definición 1). Por lo tanto, podemos apreciar que la seguridad, en términos cotidianos, significa o implica la falta de un “peligro”, término que –como se explicó anteriormente– se encuentra ligado a las nociones de “riesgo” y “daño”. Siendo ello así, la “seguridad” supone exención de peligros, riesgos o daños respecto de una situación, persona o cosa.

Además de la utilización cotidiana del concepto de seguridad, este término también se relaciona con aspectos de carácter político y social. De este modo, la seguridad se define como una estrategia, en el sentido que implica un planeamiento estratégico en la política práctica cuyo fin principal es la protección de las personas (Piedrahita-Bustamante, 2023: 72). O, también, desde un punto de vista técnico, supone una situación o estado de cosas en el cual los ciudadanos pueden vivir desarrollar sus actividades sin ningún tipo de riesgo o amenaza de accidente que afecte determinados valores, sean estos materiales o inmateriales (Mesa Mejía: 103); motivo por el cual, la seguridad constituye una herramienta o técnica que se encarga de eliminar o disminuir dichos riesgos (Raffo Lecca, 2016:19).

Otro sector doctrinario, en cambio, esboza el contenido de la seguridad en base a un enfrentamiento de intereses colectivos e individuales con la finalidad de preservar la libertad, en un contexto de participación directa del Estado. En ese sentido, se entiende que la seguridad implica la búsqueda de la protección del interés colectivo frente a las afectaciones generadas por un determinado conjunto de intereses individuales, los cuales pueden estar representados en intereses propios del Estado; motivo por el cual, la seguridad comienza con una protección de las personas ante los excesos del Estado (Foucault, 2007: 85-86).

Por otro lado, y sin perjuicio de las definiciones antes explicadas, encontramos otras acepciones del concepto de seguridad, las cuales son ampliamente diversas y distintas entre sí, siendo las principales las siguientes:

- a) **Seguridad pública:** Esta primera acepción, como se mencionó anteriormente, entiende que la seguridad es la ausencia de amenazas para el Estado. Por ende, se encuentra vinculada con la seguridad nacional, el orden público y la seguridad democrática; es decir, con la preservación del Estado y la defensa de su interés nacional a través de medios esencialmente de carácter militar (Abello Colak & Pearce, 2007: 8).
- b) **Seguridad ciudadana:** Esta segunda concepción se relaciona con la seguridad urbana y la seguridad personal, y se distingue del concepto de seguridad pública debido a que no posee un enfoque realista o autoritario, sino que presenta una influencia liberal. De este modo, la seguridad ciudadana supone una superación del concepto de seguridad pública (Beliz, 2007: 2) en la medida que, sin proponer una eliminación del Estado, prepondera la protección de la integridad de los individuos y de la sociedad civil por sobre el resguardo de aquél (política pública *ciudadano-céntrica*).
- c) **Seguridad humana:** Esta acepción se vincula estrechamente con el desarrollo humano y la seguridad social, en el sentido que es concebida como un atributo del desarrollo humano, siendo que este último implica un proceso de ampliación de la gama de opciones del que disponen las personas. Por ende, la seguridad humana garantiza que las personas puedan ejercer dichas opciones en forma segura y libre, evitando así que las oportunidades presentes y futuras que se presenten no desaparezcan en su totalidad (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994: 26-27).

Asimismo, la seguridad humana supone una protección de las personas frente a actos de violencia que van más allá de los actos de violencia que

generan los conflictos entre Estados; motivo por el cual incluye amenazas de la vida cotidiana (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994: 27). Por ende, resulta evidente que las personas constituyen el objeto de referencia y elemento clave de dicha definición (Mack, 2005: 12-13).

d) Principio de seguridad jurídica: Esta acepción de la seguridad, de corte más jurídico, se concibe como un principio que hace referencia a la cualidad del ordenamiento jurídico que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es (presente) y lo que previsiblemente será (futuro) derecho (Sáinz Moreno, 1995: 6108).

e) Derecho a la seguridad de toda persona: Esta acepción de la seguridad, también de carácter jurídico, constituye un derecho vinculado a la libertad, el cual es exigible frente a supuestos como: i) el no estar obligado a hacer lo que la ley no mande, ni impedido de hacer lo que la ley no prohíba; y, ii) el no permitir privaciones ilegales y/o arbitrarias que se pueden ejercer sobre la libertad.

Como punto común a las distintas definiciones esbozadas de “seguridad” anteriormente descritas, podemos identificar la necesidad de asegurar la finalidad de objeto de estudio (por ejemplo, el Estado o los ciudadanos) mediante la adopción de determinados mecanismos de protección (por ejemplo, medidas militares o económicas), los cuales actúan frente a determinados riesgos que podrían desnaturalizar su contenido (por ejemplo, guerras o incertidumbre jurídica); y, por lo tanto, ocasionar algún daño o afectación concreta (Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 48).

Ahora bien, retomando el concepto de seguridad desde una perspectiva jurídica, por el lado de la normativa nacional tenemos la regulación de la LSST y su Reglamento. Así, el RLSST en su Glosario de Términos adopta una acepción de “seguridad” desde una perspectiva activa, médica y patrimonial, ya que entiende que dicho término hace referencia a todas aquellas actividades que permiten al trabajador efectuar sus labores en condiciones de protección y bienestar tanto

persona como ambiental, lo cual le permite: i) preservar su salud y ii) conservar sus recursos humanos y materiales.

En el ámbito del Derecho Laboral, y a nivel doctrinario, podemos encontrar un concepto más aterrizado de seguridad, entendido como “seguridad del trabajo” o “seguridad en el trabajo”. Este último supone una situación de exención (o de reducción al máximo posible) de riesgos laborales que se consigue a través de la implementación de mecanismos concretos, oportunos, y adecuados de prevención (Alzaga, Montoya y Pizá, 2009: 48).

Por el contrario, otro sector de la doctrina entiende la seguridad en el trabajo como aquella técnica no médica de prevención cuya finalidad consiste en evitar y combatir los accidentes de trabajo, efectuando un adecuado control de sus consecuencias. De esta manera, dicho concepto se relaciona directamente con los accidentes laborales, desde un enfoque de prevención (actuación sobre las causas que originan el accidente) y protección (actuación sobre los equipos y las personas afectadas por el accidente para disminuir su impacto), resaltando su carácter activo y flexible según cada situación (Cortés Díaz, 2012: 88).

Así también, otro grupo doctrinario entiende que la seguridad en el trabajo comprende un conjunto de medidas personales, técnicas y psicosociales que se realizan a través de la instrucción de los trabajadores por parte del empleador en la prevención y control de los riesgos laborales (Feria Galbán, 2020: 25), con la finalidad de estudiar de la manera más adecuada dichos riesgos a efectos de reducirlos o eliminarlos. De esta manera, el citado término abarca la prevención y control de los riesgos laborales en las diversas fases o etapas de la actividad productiva de una empresa, desde un enfoque de prevención de riesgos laborales.

Por otro lado, se define la “seguridad en el trabajo” como aquel elemento que garantiza “la protección de las vidas y el bienestar físico de los trabajadores mediante la eliminación o control de los riesgos en el ambiente de trabajo o en el sistema de trabajo en el que operan los trabajadores (Organización Internacional del Trabajo, s.f.). Vemos, entonces, que la seguridad, en el campo

laboral, adquiere una connotación de medio de protección de las personas (trabajadores) frente a posibles riesgos que puedan suscitarse: (i) en el propio ambiente de trabajo en el que los trabajadores desempeñan sus actividades, y/o (ii) en el sistema de trabajo en el que operan los trabajadores.

En atención a lo expuesto, podemos señalar que los conceptos de “seguridad” y “salud”, desde la óptica de la SST y como parte del nacimiento tanto terminológico como normativo de este último, constituyen un ejemplo de la evolución o transformación de los conceptos “seguridad pública” y “salud pública”, respectivamente; toda vez que aquéllos expresan un alcance más concreto, especializado y complejo, ya sea por su contenido, por su ámbito de aplicación, o por las finalidades que cada uno persigue. De este modo, se trata clara y completamente de términos distintos tomando en consideración su construcción, comprensión y funcionalidad teórico - práctica.

A lo anterior se suma, además, el hecho que las características de estos bienes jurídicos son una expresión de la necesidad de adaptación de la seguridad y salud pública a un contexto o realidad más actual y diferente: la posibilidad de ocurrencia de accidentes de trabajo y/o enfermedades ocupacionales durante el desarrollo de actividades económicas por parte de los trabajadores en sus centros laborales, así como la adopción y gestión de medidas adecuadas para prevenir y combatir la ocurrencia de tales fenómenos.

Como consecuencia de esta preocupación y necesidad de resguardar los derechos e intereses de los ciudadanos en el ejercicio de sus actividades labores, aparece el derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), como un intento de respuesta que busca garantizar que estos dos (2) bienes jurídicos (seguridad y salud) no solo sean reconocidos por el Estado, sino también, y sobre todo, protegidos por este último a través de la adopción de diversas medidas o mecanismos enfocados esencialmente en la prevención y gestión de riesgos laborales.

2.2.4.4. Importancia de la SST como derecho y disciplina

De manera previa a la explicación de la importancia de la SST en el ámbito del Derecho y, en particular, en el Derecho Administrativo, resulta necesario detallar el panorama de la SST a nivel mundial y por qué resulta relevante para la comunidad, sobre todo para los trabajadores, empleadores y los Estados, dado que ello constituye, a nivel práctico, la principal justificación que amerita su tratamiento a nivel técnico, político y jurídico.

Así las cosas, según las estimaciones realizadas por la OIT, cada año aproximadamente 317 millones de personas han sido víctimas de accidentes de trabajo en el mundo, mientras que 2,34 millones de personas fallecen a causa de tales accidentes o debido a enfermedades profesionales (Organización Internacional del Trabajo, s.f.). Asimismo, en el caso de la región de las Américas, la OIT destaca que se registran alrededor de 11,1 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores en la industria, 10,7 en la agricultura, y 6,9 en el sector de los servicios.

En esa misma línea, en una conversación virtual convocada por la OIT respecto al presente y futuro de la seguridad y salud laboral en América Latina y el Caribe, dicha organización señaló que alrededor de 3 millones de personas mueren cada año por accidentes y enfermedades laborales, y enfatizó las graves consecuencias que generan los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en las personas y las familias, afectando negativamente, incluso, en el propio componente social de los países, en las comunidades y también en las economías en general. De este modo, la OIT destacó la necesidad de lograr un diálogo social efectivo en materia de SST y, adicionalmente, resaltó la urgencia y prioridad de reconocer a la SST –en su faceta de entorno de trabajo seguro y saludable– como un derecho fundamental (Organización Internacional del Trabajo, s.f.).

Por otro lado, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) también manifestó su preocupación por el alto índice de accidentes y enfermedades laborales, indicando que cada año se producen 9 millones de accidentes y

enfermedades no fatales, a lo que se añade los problemas de salud mental, situaciones que pueden o pudieron prevenirse de haberse gestionado correctamente. Del mismo modo, resaltó el creciente impacto de las enfermedades ocupacionales en la salud de los trabajadores, siendo que las enfermedades relacionadas con el trabajo como el cáncer ocupacional, las enfermedades circulatorias y las respiratorias, representan el 80% de las muertes (Organización Panamericana de la Salud, 2023).

En el caso particular del Perú, el panorama de la SST también resulta alarmante y desalentador en términos generales. Según los datos arrojados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el total de notificaciones de accidentes de trabajo por mes en el año 2023 asciende a un total de 30,056, de las cuales la mayoría de estos accidentes se produjo por factores tales como caídas de personas (5,856), esfuerzos excesivos o falsos movimientos (3,736) y pisadas sobre, choques contra, o golpes por objetos, a excepción de caídas de objetos (3,528) (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, 2024: 214 y 217). Por su parte, conforme las cifras expuestas por la SUNAFIL, entre los años 2023 y 2024 se han realizado 2,818 inspecciones relacionadas a accidentes de trabajo, de los cuales 381 han sido mortales y la mayoría se han registrado en Lima Metropolitana, La Libertad y Junín (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2024).

En base a lo expuesto, se puede observar que a nivel mundial y, en particular, en América Latina y el Perú, la situación sobre la SST –entendida esta como derecho (categoría jurídica que permite la protección de los derechos de los trabajadores) y disciplina (ciencia que persigue la gestión y prevención de accidentes y enfermedades laborales) –, resulta sumamente preocupante, toda vez que el grado de ocurrencia de accidentes y enfermedades, así como sus consecuencias negativas, se mantiene elevado, lo cual da la percepción de que las estrategias en materia de SST para enfrentar dichos problemas no han funcionado o no han tenido el resultado esperado (Noguera & Tropiano, 2024: 256).

2.2.4.5. Importancia del derecho a la SST desde la óptica del Derecho Administrativo

Como se mencionó anteriormente, el derecho a la SST se concibe como una garantía en favor de los trabajadores frente a afectaciones potenciales o reales a su salud y seguridad que puedan suscitarse en el marco de las relaciones de trabajo existentes entre ellos y sus empleadores. Esto es, sin duda alguna, y sumado a su relevancia práctica, una razón válida que justifica tanto su reconocimiento como protección, desde una óptica jurídica planteada por el Derecho Laboral.

No obstante, es preciso desarrollar con mayor detalle esta importancia desde otras ramas del Derecho puesto que, en primer lugar, ello determina y sustenta, en gran medida, la configuración de un conjunto de exigencias, requisitos y condiciones atribuibles al Estado; y, por otro lado, existe una estrecha relación entre dichas ramificaciones del Derecho y el derecho a la SST, pero con ciertos matices particulares. En ese sentido, procederemos a explicar cuál es la importancia que tiene el derecho a la SST en el ámbito específico del Derecho Administrativo, es decir, cómo se vincula aquél con el conjunto de atribuciones, potestades, organizaciones y funcionalidades que forman parte de la Administración Pública.

Para ello, resulta pertinente explicar y recalcar el impacto negativo que generan los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales no solo en el bienestar, salud e integridad de los propios trabajadores, sino también en la situación de sus familias y los administrados en general e, incluso, en el funcionamiento y sostenibilidad del propio Estado, especialmente en la propia Administración Pública.

En el caso de los trabajadores, sea cual sea el sector económico en el cual se desenvuelvan profesionalmente o el entorno laboral en el que ejerzan sus labores, se entiende que, como consecuencia de las actividades laborales que desempeñan, estos se encuentran expuestos a diversos factores que pueden comprometer y afectar su bienestar a nivel físico, psicológico, emocional,

económico y social. Entre los múltiples problemas que potencialmente pueden perjudicar a los trabajadores producto de esta exposición, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son los que se presentan con mayor regularidad, lo cual ha generado serias repercusiones en aquéllos.

En efecto, según estimaciones realizadas por organizaciones internacionales en materia de SST, aproximadamente más de 2 millones de trabajadores en el mundo fallecen cada año como consecuencia de accidentes y enfermedades laborales, mientras que un cerca de 374 millones de trabajadores sufren accidentes de trabajo no mortales (Hämäläinen et al., 2017: 11). Asimismo, respecto a las enfermedades laborales u ocupacionales, se calcula que la carga a nivel mundial de este tipo de enfermedades en la población en general, que culminan en una discapacidad o la muerte para los trabajadores, constituye aproximadamente un 2,7% de dicha carga (Organización Mundial de la Salud, 2018: 53).

Como se puede apreciar, esta posibilidad de afectación o daño en contra de los trabajadores constituye una situación muy habitual en todo el mundo y, por tanto, se ha convertido en un problema que requiere y merece ser objeto de atención prioritaria no solo por parte de los empleadores, de los grupos económicos privados o del sector privado en general; sino que, además, debe incluir también al Estado como ente encargado del reconocimiento, promoción y resguardo de los derechos de todos los ciudadanos (Hernández Palma, Ortega Alarcón & Rodríguez López, 2017: 160). Así las cosas, la SST, aparece como un elemento central y de suma importancia que el Estado puede y debe emplear para revertir los efectos nocivos de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; y, sobre todo, para prevenir la ocurrencia de estos últimos.

Esta importancia de la SST, desde luego, no solo se debe a su consideración como una política empresarial (sector privado) o estatal (sector público), sino como una herramienta de prevención frente a riesgos laborales que pueden tener una seria repercusión en la esfera jurídica del personal laboral. Por esta razón, dicha disciplina progresivamente ha dejado de ser un simple elemento que sirve al conjunto de intereses corporativos o políticos, para convertirse en todo un

sistema de carácter técnico – preventivo que trasciende dichas fronteras y adquiere una connotación social que debe responder a su verdadera y necesaria razón de ser: la protección y reparación de la salud y seguridad de los trabajadores (Vinatea Recoba, 2020: 285).

Adicionalmente, entendiendo la SST desde un punto de vista jurídico, esta se configura como un derecho fundamental reconocido y tutelado por el Estado, el cual posee una doble eficacia frente a los diversos actores de la sociedad: eficacia vertical y eficacia horizontal. Respecto a la eficacia vertical, esta supone que el derecho a la SST resulta plenamente exigible frente a todos los poderes públicos que forman parte del Estado. Por su parte, en cuanto a la eficacia horizontal, la misma implica que debe garantizarse el pleno respeto del derecho a la SST por parte de los particulares, haciendo énfasis en los empleadores y en las empresas en general (Cossio Peralta, 2016: 403).

En atención a lo señalado, se aprecia claramente la relación que existe entre, por un lado, la aparición y progresiva consolidación de los accidentes y enfermedades profesionales en detrimento del bienestar de los trabajadores; y, por otro lado, la imperiosa necesidad de que esta problemática deba ser abordada desde los propios Estados, a través del planteamiento y elaboración de estrategias de prevención efectivas que permitan combatir dicha problemática, siendo la SST una herramienta indispensable para el logro de tal finalidad (Organización Internacional del Trabajo, 2019: 1).

Bajo esta premisa, debemos señalar que, como punto de partida, y en base a los conceptos de salud y seguridad en el trabajo analizados anteriormente, se entiende que todo trabajador, sin excepción alguna, debe ejercer sus labores en un entorno seguro y saludable, en el cual se le ofrezcan condiciones mínimas que coadyuven al pleno y efectivo resguardo de sus derechos (vida, salud, integridad, entre otros). Esta idea supone, por lo tanto, que los trabajadores, al momento de efectuar sus actividades laborales en el centro de trabajo, no se vean expuestos a riesgos que impliquen un perjuicio para ellos (accidentes de trabajo o enfermedades ocupacionales), siendo el empleador el llamado a establecer estas condiciones necesarias y suficientes en favor de sus

trabajadores.

Lo expuesto líneas arriba no se reduce a un ámbito netamente privado, esto es, a un asunto que debe ser resuelto únicamente entre los trabajadores y empleadores, puesto que en el desarrollo de la relación laboral, en un contexto que se realizan labores potencialmente riesgosas o peligrosas, se encuentran en juego diversos derechos de los trabajadores que, dada su relevancia, poseen un reconocimiento no solo a nivel legal, sino también, e incluso, a nivel constitucional (por ejemplo, el derecho a la vida). Ello, hace necesario que sea también el Estado el que participe y se involucre directamente en dicha relación trabajador – empleador, desde una perspectiva de orientación, promoción y resguardo de la seguridad y salud de los trabajadores.

En efecto, tanto la aparición como la frecuencia de los accidentes y enfermedades laborales en los trabajadores no solo les ocasionan un impacto negativo, sino que las consecuencias de dichos eventos también suponen una afectación directa a las familias de los trabajadores, a los empleadores y, en particular, a los sectores económicos en los cuales los trabajadores efectúan sus labores, perjudicando finalmente al propio Estado en su conjunto. Dicho impacto, desde una dimensión estrictamente subjetiva, no solo se refleja en términos económicos (costos por tratamientos o medicamentos) o de salud (lesiones leves o graves, discapacidades o, incluso, hasta la muerte), sino también en una problemática de índole psicológica o emocional (frustración, estrés, sufrimiento, depresión, inseguridad, entre otros).

Por otro lado, y desde una dimensión objetiva, las consecuencias negativas de los accidentes o enfermedades labores se manifiestan en una pérdida parcial o total de personal de cara al normal funcionamiento y organización de las empresas, un perjuicio en la economía, procesos y productividad al interior de las mismas (Organización Internacional del Trabajo, 2019: 3), la configuración de responsabilidades legales (administrativas, civiles, penales, etcétera) en menoscabo del empleador o de las propias empresas, un daño a su reputación, el deterioro de los cimientos de las empresas respecto a su organización y medidas de protección de la seguridad y salud de sus trabajadores, entre otros.

Esto último, visto desde una óptica más generalizada, puede devenir en un daño irreparable a la actividad económica de un Estado y, asimismo, en un serio mal para la colectividad de personas (trabajadores, familias, ciudadanos) que desean únicamente ejercer sus labores bajo condiciones mínimas de bienestar garantizadas por dicho Estado. En el primer caso, se calcula que los días de trabajo perdido por dichos eventos representan aproximadamente el 4 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) mundial, siendo que en algunos países dicha estimación puede llegar a ser hasta un 6 por ciento o más (Takala et al., 2014: 329).

En base a lo expuesto, se aprecia claramente que los efectos nocivos que se producen en materia de SST como consecuencia de los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales, si bien a primera vista parten de una afectación o daño individual (trabajador), pueden expandirse hasta generar un serio perjuicio al Estado, lo cual incluye a la Administración Pública. De esta manera, resulta válido y plausible afirmar que la problemática antes descrita puede, incluso, trastocar el fin último y razón de ser de la propia Administración, esto es, el resguardo y tutela de los intereses de la colectividad de personas en su totalidad, expresados en el denominado interés general.

Por lo tanto, frente a un panorama laboral expuesto a riesgos y potenciales daño en múltiples ámbitos, es el Estado el llamado a revertir dicha situación, mediante, en primer lugar, el reconocimiento normativo de la SST como un derecho cuya tutela es sumamente necesaria, incluyendo una regulación normativa clara y efectiva que refuerce dicho reconocimiento, mediante el establecimiento de principios y estructuras organizativas particulares en materia de SST.

En segundo lugar, la Administración Pública, como brazo ejecutivo del Estado, ejerce un rol protagónico en la protección de la SST, debido a que, en la práctica, concretiza lo plasmado en los dispositivos normativos emitidos por el Poder Legislativo. Aunado a ello, en la práctica, la Administración presenta una mayor incidencia, cercanía y relación directa con los trabajadores y empleadores, así como también con el conjunto de organizaciones empresariales, debido a que aquella gestiona, promueve, supervisa, orienta y/o sanciona aquellas actividades

realizadas por estos últimos vinculadas con el respeto del derecho a la SST y el debido cumplimiento de la normativa sobre dicha materia.

En ese orden de ideas, luego de haber explicado la relevancia que representa el derecho a la SST en el ámbito del Derecho Administrativo, a continuación, se procederá a explicar cómo se dio el reconocimiento de este derecho en el ordenamiento jurídico peruano desde los ámbitos del Derecho Internacional y Nacional. Seguidamente, se analizará cómo el Estado y, en concreto, la Administración Pública actúan para tutelar el derecho a la SST en virtud de dicho reconocimiento normativo, destacando el análisis de los alcances de la potestad sancionadora de la Administración como elemento de control y tutela de este derecho.

2.2.4.6. Reconocimiento del derecho a la SST en el ordenamiento jurídico peruano desde el ámbito del Derecho Internacional

Conforme lo expresado anteriormente, el desarrollo y evolución del derecho a la SST desde una perspectiva social e histórica produjo también un posterior reconocimiento a nivel jurídico, dada la relevancia de su contenido y características, así como por el impacto que su ejercicio suponía en las relaciones de trabajo entre empleadores y trabajadores.

Como antecedente de este reconocimiento, tenemos en el siglo XX lo señalado por diversos organismos o instituciones internacionales en materia de salud, tales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual –como se señaló anteriormente– concibe la salud como un estado de pleno bienestar (concepción de salud en sentido positivo o proactivo), que no se relaciona únicamente con la ausencia de afecciones o enfermedades (concepción de salud en sentido negativo o pasivo).

De este modo, la SST pasó de ser una simple disciplina utilizada –en muchos casos, facultativamente– en el campo de la gestión empresarial, a convertirse, por un lado, en un derecho plenamente atribuible a los trabajadores como sujetos especiales de protección dada la complejidad y dificultad de sus labores y, por

otro, como un deber plenamente exigible a los empleadores, en la medida que estos último debían actuar como garantes del bienestar y tranquilidad de sus trabajadores durante el ejercicio de sus labores.

En el caso particular del ordenamiento jurídico peruano, podemos señalar, en primer lugar, que existe un marco normativo específico, tanto a nivel nacional como internacional, que reconoce al derecho a la SST no solo como un derecho integrante del diverso y variado conjunto de derechos laborales, sino como un elemento esencial en la vida y desarrollo sostenible de todo ser humano, llegando a dotársele de la calidad o status de un derecho fundamental, desde el punto de vista del derecho interno (Derecho Constitucional).

En esa línea, este reconocimiento jurídico del derecho a la SST en el Derecho Internacional lo podemos encontrar, en primer lugar, en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (DADH), mediante la cual se establece un enfoque jurídico del derecho a la salud y el bienestar, el cual debe incluir no solo medidas sanitarias, sino también sociales (Organización de los Estados Americanos, 1948, artículo XI).

En segundo lugar, existe un reconocimiento del derecho a la SST en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁵ de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tratado internacional que reconoce, en su artículo 7, literal b), a la “seguridad y la higiene en el trabajo” como un derecho que permitirá a toda persona gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (Organización de las Naciones Unidas, 1976: artículo 7, literal b).

Así también, tenemos el caso de la Constitución y los convenios internacionales del trabajo celebrados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶, en los cuales también se hace mención a la SST como un elemento esencial y merecedor de protección por los Estados Miembro de la OIT en tanto resguarda

⁵ Instrumento internacional que entró en vigor el 3 de enero de 1976.

⁶ Cabe señalar que de los treinta y cinco (35) Convenios de la OIT que tratan sobre la SST, el Perú ha ratificado seis (6) de ellos.

a los trabajadores contra las enfermedades y los accidentes de trabajo.

Respecto a la Constitución de la OIT, tratado internacional celebrado en el año 1919 y mediante el cual se funda la citada organización, debemos hacer énfasis en lo señalado en su Preámbulo y su Anexo (III.g) sobre la SST. En el caso del Preámbulo de la Constitución, establece que la protección del trabajador “contra las enfermedades” y “contra los accidentes de trabajo” constituyen medios que permiten alcanzar la “paz universal y permanente” en base a la “justicia social”; mientras que, respecto a su Anexo, dispone que constituye una obligación esencial de la OIT el fomentar programas, en todos los Estados, que permitan “proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores” en todo ámbito (Organización Internacional del Trabajo, 1981: Preámbulo y Anexo III.g).

De este modo, resulta claro que la OIT resalta el rol de la SST como un derecho esencial que contribuye a garantizar la justicia social, de forma general; y, asimismo, de la protección de la vida, seguridad y salud de los trabajadores, de forma particular. No se trata, por ende, de un derecho secundario o dependiente de otros derechos para lograr su reconocimiento o protección, sino que goza de plena autonomía, de un contenido complejo y de una funcionalidad propia.

Este reconocimiento de la SST como elemento fundamental en la satisfacción de los derechos de los trabajadores se consolidaría posteriormente en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT en el año 1944 (Declaración de Filadelfia), en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, celebrada en el año 2008 (Organización Internacional del Trabajo, 2009: 1), en la Resolución relativa a la Protección Social celebrada en el año 2015, y en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, llevada a cabo en el año 2019, a través de la cual se coloca a la SST como uno de los cuatro aspectos centrales de los Programas de Trabajo Decente (Organización Internacional del Trabajo, 2022: 15).

En el caso de los convenios internacionales del trabajo emitidos por la OIT, sin perjuicio del listado de convenios mencionados anteriormente, consideramos necesario destacar tres de ellos en atención a su importancia respecto al

desarrollo y consolidación de la SST como disciplina, política y derecho en el ámbito internacional. En primer término, identificamos el Convenio 155 (C155) del año 1981, denominado “Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores”, el cual establece como política la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades que se produzcan como consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o se deriven de dicha actividad, con la finalidad de reducir al mínimo las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo (Organización Internacional del Trabajo, 1981: artículo 4, numeral 2).

El C155 se destaca como el más relevante en materia de SST debido a que establece el desarrollo de políticas, esto es, se enfoca en la formulación e implementación de una política de Seguridad y Salud en el Trabajo bajo una óptica de prevención (Aníbal Rodríguez, 2009: 94). De este modo, la importancia de este convenio radica en el hecho que aborda el estudio y aplicación de la SST por parte de los Estados desde una perspectiva inicial de planificación o diseño de *políticas públicas*.

Esto último, en definitiva, resalta el rol de las políticas públicas las cuales se definen como aquellas acciones de gobierno orientadas a satisfacer las diversas demandas de la sociedad (Cadenas Ayala & Ruiz López, 2005: s/n), y que recopilan el conjunto de decisiones y medidas más trascendentes adoptadas por un Estado con la finalidad de organizar a la sociedad, generar una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos a través de un “proceso decisional” (Pallarés Porta, 1988: 143), así como atender el conjunto de necesidades, intereses y preferencias de dichos ciudadanos. En este entender, la SST se concibe como una política pública de necesaria adopción, elaboración y aplicación por parte de cada Estado, en aras de asegurar el otorgamiento de condiciones mínimas de seguridad y salud laborales en favor de los trabajadores que les permita realizar sus actividades en una situación de bienestar.

Asimismo, el citado convenio también prioriza el accionar de los Estados a nivel nacional, resaltando, entre otros, los siguientes aspectos (Aníbal Rodríguez, 2009: 95):

- i. Recalca el valor que poseen las funciones estatales de inspección, orientación, prohibición de procesos, entre otros, para una correcta identificación, lucha y prevención contra los accidentes y enfermedades profesionales.
- ii. Regula el derecho de los trabajadores a interrumpir sus actividades frente a la existencia de una situación laboral que implique, de manera motivada y razonable, un riesgo inminente y grave para la vida o la salud.
- iii. Promueve dos (2) elementos de suma utilidad a nivel de prevención de riesgos laborales: a) la inclusión de las cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en los distintos niveles de la enseñanza, y b) la preparación por parte de los empleadores a fin que estos últimos tomen las medidas que resulten necesarias para enfrentar situaciones de urgencia generadas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- iv. Establece un conjunto de deberos y derechos de los trabajadores y sus representantes.
- v. Exige a los empleadores que, en la medida de lo posible y razonable, garanticen que los elementos que forman parte del quehacer laboral (por ejemplo, el lugar de trabajo, la maquinaria o los factores físicos o biológicos), y que estén bajo su control, sean seguros y no generen riesgo alguno para la seguridad y salud de los trabajadores.

Como puede denotarse, el contenido del C155 esboza los alcances y la importancia de la SST como disciplina, derecho y, sobre todo, política en el ámbito nacional e internacional, resaltando que el mismo se enfoca, desde un ámbito general, en la planificación y toma de decisiones por parte de los Estados para asegurar el bienestar de sus ciudadanos (en concreto, los trabajadores); y, desde un ámbito específico, en la prevención de los accidentes y enfermedades laborales, así como en los daños a la seguridad y la salud, mediante la adopción

de medidas por parte de los Estados y los empleadores que logren reducir al mínimo posible aquellas causas que originan los riesgos de tales accidentes y daños.

En segundo lugar, tenemos el Convenio 187 (C187) del año 2006, denominado “Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo”, el cual apunta a un objetivo específico y claro: el mejoramiento de la protección de los trabajadores contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, a través de la implementación de un mecanismo conocido como la “cultura nacional de prevención en materia de seguridad en el trabajo” (Zavala Gamboa, 2010: 267). En ese sentido, el C187 realza el rol crucial y positivo del derecho interno en la optimización progresiva de las condiciones laborales, producto del desarrollo de una política sistemática e integral por parte del Estado que incluya, a su vez, la participación y colaboración conjunta de los empleadores y trabajadores, tanto a nivel individual como colectivo.

Para el logro de este objetivo, el mencionado convenio recurre a la aplicación de una “cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo”, que implica el establecimiento de un conjunto de derechos, deberes y obligaciones de carácter solidario entre los sujetos responsables en materia de SST (Estado, trabajadores y empleadores), con la finalidad de asegurar una adecuada y efectiva protección, en todos los niveles, del derecho a la SST, todo ello analizado y ejecutado desde una perspectiva de prevención de riesgos laborales (Zavala Gamboa, 2010: 267). En tal sentido, el respeto al derecho a la SST en el ámbito nacional no se concibe de una manera aislada por parte de estos tres sujetos responsables, sino que, por el contrario, se le dota de una visión más integradora, colectiva, participativa y colaborativa.

De esta manera, es posible afirmar que el C187, en síntesis, contempla los siguientes compromisos que deben ser implementados entre los Estados miembros de la OIT (Aníbal Rodríguez, 2009: 166):

- i. Promueve la mejora continua del derecho a la SST desde un enfoque preventivo, mediante el desarrollo de una política, un sistema y un

programa nacionales por parte de los Estados, de forma coordinada con las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas.

- ii. Adopta medidas activas a fin de lograr un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, de forma paulatina y sostenible, a través de la puesta en marcha de una *cultura nacional de prevención* en materia de SST.
- iii. Exige a los Estados miembros una evaluación periódica de las medidas que podrían realizarse para ratificar los convenios pertinentes de la OIT en materia de SST, análisis que deberán efectuar en conjunto con las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativa.

Aunado a ello, el citado convenio complementa lo ya establecido en el C155 respecto a la consideración de la SST como una política (agregando este carácter de política “nacional”), incluyendo dos nuevos conceptos adicionales en la fórmula de protección del derecho a la SST: el sistema nacional y el programa nacional de SST. En cuanto al *sistema nacional de SST*, el C187 señala que dicho término hace referencia al conglomerado de elementos que conforman el marco principal sobre el cual se sostiene la aplicación de la política y los programas nacionales sobre SST.

En esa línea, dicho convenio desarrolla, entre otros, los siguientes elementos esenciales de dicho sistema (Hunt Ortiz, 2009: 8-9):

- a. La legislación y cualquier otro instrumento normativo relevante en materia de SST.
- b. Mecanismos de cumplimiento de los dispositivos normativas antes mencionados, incluyendo la asignación de sistemas de inspección.
- c. Un mecanismo nacional y tripartito de asesoramiento que se ocupe de las

cuestiones referidas a la SST.

- d. Acuerdos orientados a promover la cooperación entre las organizaciones de trabajadores y empleadores.
- e. Servicios de información y asesoramiento en materia de SST.

Por otro lado, respecto al *programa nacional de SST*, el C187 establece que este término alude a cualquier programa nacional desarrollado por un Estado que contenga, por lo menos, los siguientes aspectos:

- a. Objetivos claros y concretos que deberán alcanzarse en un plazo determinado.
- b. Prioridades y medios de acción que tengan por finalidad mejorar los diversos aspectos en materia de SST.
- c. Instrumentos necesarios y adecuados para evaluar los progresos alcanzados producto de la implementación del programa.

Tomando en cuenta lo descrito en el C187, podemos concluir que dicho instrumento normativo complementa y refuerza el contenido del C155 al incidir de forma más notoria en el papel preponderante que posee el derecho nacional en el reconocimiento y mejoramiento de la protección del derecho a la SST, siendo esto último un objetivo que solo se puede lograr a través de una labor conjunta entre el Estado, los trabajadores y empleadores, los cuales deben actuar en una completa sinergia de esfuerzos, recursos y conocimientos para alcanzar dicho objetivo común.

Además, este convenio destaca la noción de “cultura de prevención” en materia de SST, lo cual implica, por un lado, entender la prevención de riesgos laborales como una forma de vivir y práctica propia de todos los actores responsables de su identificación, gestión y control; y, por otro lado, analizar dicha cultura desde un enfoque sistémico de protección del derecho a la SST (Organización

Internacional del Trabajo, 2013: 6), esto es, una forma de concebir la tutela de la SST partiendo de la idea de un “sistema” o conjunto de componentes que se unen, organizan, interrelacionan y complementan de forma activa y permanente para lograr un fin único y compartido por dichos componentes.

Como tercer y último convenio tenemos el Convenio 191 (C191) del año 2023, llamado “Convenio sobre un entorno de trabajo seguro y saludable (consiguientes enmiendas)”, el cual supone, en gran medida, un proceso de reforma y actualización significativa de otros convenios en materia de SST, incluyendo el C155 y el C187 (García Murcia, 2024: 34).

En concreto, el C191 introduce diversas enmiendas a múltiples convenios que se vinculan directamente con la SST, derivadas de la adopción de la “Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” celebrada el 06 de junio de 2022 (en adelante, Resolución). Dicha resolución reconoce y resalta la enorme importancia de la SST, la cual se evidenció sobre todo a raíz de la aparición e impacto de la pandemia de la COVID-19 en el mundo del trabajo, durante el periodo 2020-2022, cuyos efectos se mantienen incluso con posterioridad al control y constante monitoreo sobre dicha enfermedad.

A modo de resumen, la Resolución delimitó los siguientes aspectos principales en materia de SST (Bueno, 2022: 4-8):

- 1. Entorno de trabajo seguro y saludable:** En primer lugar, se incluye el término “entorno de trabajo y saludable” como un nuevo principio y derecho fundamental en el trabajo, específicamente en materia de SST, empleado para dotar de coherencia y uniformidad a los contenidos de convenios anteriores que hacen referencia a la seguridad y salud de los trabajadores (C155, C161 y C187), así como de otros instrumentos normativos no vinculantes emitidos por la OIT (por ejemplo, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo del año 2019).

En el año 1998, la OIT emitió la “Declaración relativa a los principios y

derechos fundamentales en el trabajo” (en adelante, la Declaración), instrumento normativo a través del cual estableció cuatro (4) categorías de principios y derechos que resaltan por sobre el resto: i) libertad de asociación, libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, ii) eliminación del trabajo forzoso, iii) abolición del trabajo infantil, y iv) eliminación de la discriminación en el trabajo. En ese sentido, y como consecuencia de lo dispuesto en la Resolución, se enmienda el contenido de la Declaración y se incorpora al derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable como una quinta categoría dentro del marco de principios y derechos fundamentales en el trabajo (Bueno, 2022: 4).

Conforme se puede apreciar, la Resolución -y, por ende, el C191- elevan a la SST (considerada como “entorno seguro y saludable”) a la categoría de principio y derecho fundamental en el trabajo, lo cual supone, entre otros, lo siguiente:

- i. **Un reforzamiento en la protección de su contenido como derecho**, tanto como un derecho cuyo amparo puede ser solicitado por cualquier persona -específicamente, trabajadores- en caso de vulneración, como un derecho de obligatorio respeto por parte del Estado (protección del derecho desde su dimensión subjetiva y objetiva, respectivamente).
- ii. **Un entendimiento de sus funciones como principio fundamental en el trabajo**, entre las cuales podemos destacar: a) *función de integración jurídica* (que actúa en casos de vacío o laguna normativa), b) *función interpretativa* (que inspira la interpretación de las normas), y c) *función creadora* (que sirve como parámetro para la creación de otras fuentes de Derecho).

En segundo lugar, se advierte la necesidad de emplear la terminología “entorno de trabajo seguro y saludable” e incluirla en el marco de la normativa de la OIT referida a los principios y derechos fundamentales del trabajo, puesto que la misma resulta más amplia que “condiciones de

seguridad y salud en el trabajo” al comprender aquélla no solo los efectos de las condiciones de trabajo como tal, sino también otros elementos condicionantes del entorno laboral (discriminación, salud mental, violencia, acoso, etcétera) (Bueno, 2022: 5).

De este modo, el empleo del concepto “entorno” permite comprender de mejor manera las diversas interacciones que se presentan en el lugar de trabajo y que pueden tener un impacto directo en los derechos de los trabajadores, a fin de elaborar e implementar medidas que promuevan la protección de la seguridad y salud de estos últimos.

- 2. Nuevos convenios fundamentales relativos a la seguridad y salud en el trabajo:** La Resolución declara que el C155 y el C187 deben ser considerados convenios fundamentales en los términos empleados en la “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” del año 1998, es decir, que los principios y derechos en materia de SST sean tomados en cuenta como elementos esenciales por parte de los países miembros de la OIT; razón por la cual, todos los países que integran la OIT se encuentran obligados a cumplirlos, con independencia de que hayan ratificado o no dichos convenios (Bueno, 2022: 5).

Como puede apreciarse, el contenido de la Resolución eleva los convenios antes mencionados a la categoría de instrumentos fundamentales, de obligatorio cumplimiento por parte de los Miembros de la OIT sin excepción, respecto a los aspectos que involucran la SST (entendida esta última como un entorno de trabajo seguro y saludable); razón por la cual, en caso de incumplimiento de alguna de las disposiciones reguladas en tales convenios, ello podrá ser considerado, a su vez, como una afectación por conexidad al C191 y, por ende, susceptible de adopción de las medidas correctivas correspondientes.

- 3. Cláusula de salvaguarda:** Como último aspecto, la Resolución contempla una cláusula de salvaguarda en el sentido que señala que su contenido no debe interpretarse de forma tal que afecte, de modo no

intencionado, los derechos y obligaciones de un Miembro de la OIT derivados de los acuerdos de comercio y de inversión existentes entre los Estados.

En tal sentido, el objetivo de esta cláusula de salvaguarda consiste en evitar cualquier tipo de interpretación a futuro de los acuerdos de libre y comercio y de inversión, en materia laboral, en los que se pueda incluir aspectos relativos a la SST sin el consentimiento expreso de los países involucrados en dichos acuerdos. Por lo tanto, el derecho-principio a un entorno de trabajo seguro y saludable se convierte en un elemento cardinal derivado de su pertenencia a la OIT que se expresa mediante la decisión soberana y común de cada uno de los Miembros que forman parte de los acuerdos de libre comercio y de inversión (Bueno, 2022: 7-8).

Asimismo, es posible señalar que la cláusula de salvaguarda antes mencionada establece una relación de conexidad o coligación a nivel interpretativo, y en materia laboral (SST), entre la Resolución, el C191 y los acuerdos de libre comercio y de inversión celebrados entre los Miembros de la OIT, lo cual no solo diversifica las posibilidades de análisis y comprensión de dichos instrumentos normativos, sino que también coadyuva a la búsqueda de propuestas y soluciones en común por parte de dichos países al momento de establecer y/o comprender aquellas disposiciones laborales contenidas en los citados acuerdos.

En base a lo explicado sobre los dispositivos y convenios internacionales emitidos por la OIT, resulta evidente que el reconocimiento y tutela del derecho a la SST, en sus diversas manifestaciones o acepciones, adquieren una estricta exigencia de carácter jurídico en los Estados miembros de la OIT desde una doble dimensión:

- a) **Deber exigible al Estado:** El cual se concretiza en un deber por parte de estos de planificar, elaborar e implementar en su sistema jurídico nacional una serie políticas, planes, procedimientos y otros mecanismos que

permitan el pleno y libre ejercicio del derecho a la SST, además de su protección en casos de evidente o posible vulneración.

- b) Derecho a ser ejercido por los trabajadores frente al Estado:** El cual se manifiesta a través de la posibilidad de exigir su tutela en los diversos procesos o procedimientos jurisdiccionales y/o administrativos que el Estado debe regular en el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, en lo que se refiere al reconocimiento y amparo de la SST desde la óptica del Derecho Internacional, resulta pertinente mencionar también la relación existente entre la SST y los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la ONU, en la medida que estos últimos reconocen la importancia de la SST como un elemento central que coadyuva al desarrollo integral y sostenible de todo ser humano, especialmente al desarrollo de los trabajadores.

Al respecto, se entiende a los ODS como un llamado o declaración a nivel mundial (“plan maestro”) para poner fin a distintos, serios y comunes problemas a nivel mundial (desafíos globales), tales como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, entre otros (Organización de las Naciones Unidas, 2022). Estas ODS, a su vez, poseen como características el ser universales, inclusivos y representar un firme compromiso con las personas y el planeta (Voluntarios de las Naciones Unidas, 2017).

Entre los ODS establecidos por la ONU, podemos mencionar los siguientes ODS que, a consideración de la OIT, se relacionan estrechamente con la SST (Organización Internacional del Trabajo, s.f.):

- **ODS 3: Salud y Bienestar.** Este objetivo plantea que, para lograr el desarrollo sostenible, resulta necesario garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos a cualquier edad (Organización de las Naciones Unidas, 2018: 23).

La razón de ser del planteamiento de este ODS radica en que, si bien se

han presentado avances relacionados con la mejora de la esperanza de vida o el aumento del acceso al agua limpia y el saneamiento, existen y persisten dificultades para erradicar un gran conjunto de enfermedades, así como para combatir diversas cuestiones persistentes y emergentes vinculadas con la salud.

En lo que se refiere a la relación existente entre este ODS y la SST, es posible afirmar que la misma se encuentra en la meta 3.9 del citado objetivo, la cual plantea que, al año 2030, se logrará reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por diversos factores, tales como los productos químicos o la contaminación. Estos factores, en el caso específico de la SST, inciden directamente en la salud de los trabajadores en el ejercicio cotidiano de sus labores, sobre todo en aquellos trabajos que por su propia naturaleza supone una exposición a tales factores (por ejemplo, el sector agrícola o el sector minero).

Asimismo, resulta importante mencionar que estos factores contaminantes que afectan la salud de los trabajadores muchas veces se pueden generar por un accionar, intencional o negligente de sus propios empleadores. En efecto, la exposición de los trabajadores a tales factores se produce, muchas veces, por problemas de desconocimiento o falta de capacitación sobre diversas actividades, entornos o materiales, por dificultades o ausencia de recursos para evitar o hacer frente a dichos factores, o por decisiones de carácter empresarial que inciden seriamente en la salud de un grupo de trabajadores (sindicatos) o de la totalidad de estos.

En ese sentido, podemos afirmar que la SST se vincula con el ODS 3 debido a que busca garantizar una vida sana y promover el bienestar para todas las personas en general, específicamente en lo que respecta a los trabajadores en su relación con los empleadores, mediante la prevención de accidentes y enfermedades laborales.

De modo particular, la SST incide en el citado objetivo a través de la implementación del denominado Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en

el Trabajo (SG-SST), el cual se constituye como un instrumento que permite que las empresas identifiquen los peligros que pueden suponer una afectación a la seguridad y salud de sus trabajadores, efectúen la gestión de los riesgos detectados y asociados y, por último, prevengan la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades laborales.

- **ODS 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico.** Este objetivo establece que, para conseguir el desarrollo económico sostenible, es fundamental que las sociedades generen: (i) las condiciones necesarias a fin de que las personas accedan a empleos de calidad que mejoren su economía, sin que ello implique un daño al medio ambiente; y, (ii) oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar bajo condiciones de trabajo decentes (Organización de las Naciones Unidas, 2018: 39).

El planteamiento de este ODS se sustenta en el hecho que subsisten situaciones de pobreza y extrema pobreza a pesar de que, en muchas ocasiones, las personas cuentan con un empleo, debido a que los ingresos que perciben resultan insuficientes para subsistir. En otros casos, incluso, no existen oportunidades de trabajo decente para las personas que les permitan desarrollarse no solo económica, sino también social y profesionalmente.

De este modo, la citada problemática hace que sea necesario que los Estados reflexionen y revisen sus políticas sociales y económicas destinadas a erradicar la pobreza, redirigiendo sus esfuerzos a fin de garantizar un progreso económico progresivo y lo más equitativo posible en pro de las personas.

En cuanto a la relación entre este ODS y la SST, dicha relación la podemos identificar en la meta 8.8 del citado objetivo, la cual postula que, al año 2030, se logrará proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes y las personas con empleos precarios. De este modo, observamos que la SST y

la “sostenibilidad” son figuras que han estado estrechamente vinculadas y desde los orígenes de este último concepto, las cuales se complementan y buscan formular estrategias para lograr un desarrollo industrial sostenible (Salamanca Galvis, s.f., párr. 1 y 4).

La SST incide definitivamente en la consecución de este ODS, toda vez que constituye un mecanismo de protección de derechos laborales respecto a, entre otros aspectos, las condiciones o los entornos en los cuales los trabajadores desarrollan sus actividades. La importancia de la SST se hace más notoria en aquellos sectores en los que dichas condiciones o espacios son más precarias, tales como falta de instalaciones sanitarias, infraestructuras ruinosas o sin agua potable; o, también, en aquellas situaciones en las que la propia condición del trabajador genera que su tratamiento por parte de su empleador resulte perjudicial y/o desigual (por ejemplo, trabajadores migrantes).

Por ende, resulta correcto afirmar que la SST se vincula con el ODS 8, en la medida que busca la regulación normativa de requisitos mínimos que deben cumplir los empleadores a fin de resguardar la salud y seguridad de sus trabajadores. Esta regulación normativa es la que evidencia, al mismo tiempo, la relación entre la SST y las normas internacionales de trabajo (por ejemplo, las normas emitidas por la OIT), puesto que ha orientado el camino que dicha legislación ha tomado progresivamente para resguardar los derechos laborales, a tal punto de reconocer a la SST como un derecho fundamental.

Asimismo, la SST, en su relación con el mencionado ODS, y como consecuencia de la regulación y actualización de normas y sistemas relativos a la seguridad y salud laborales, busca promover iniciativas de creación de empleos bajo condiciones dignas en favor de los trabajadores, así como entornos de trabajo seguro y sin riesgos para estos últimos.

- **ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.** Este ODS postula tres (3) aspectos centrales; (i) la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas que permitan un desarrollo sostenible, (ii) la provisión de acceso a la justicia para todas las personas, y (iii) la construcción de

instituciones responsables y eficaces a todos los niveles (Organización de las Naciones Unidas, 2018: 71).

La creación de este ODS responde a una serie de necesidades y exigencias básicas de carácter social, jurídico e, incluso, moral: promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional, garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos, reducción de la corrupción y el soborno, creación de instituciones responsables y transparentes, etcétera (Pacto Mundial Red Española, s.f.).

Respecto a la relación que subyace entre la SST y el ODS 16, podemos mencionar que la misma se encuentra en la meta 16.6 del citado objetivo, la cual hace establece que, al año 2030, se lograrán crear, en todos los niveles, instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas a la sociedad.

De esta manera, podemos señalar que la SST incide claramente en la consecución de este ODS, ya que el grado de implementación y respeto de la seguridad y salud de los trabajadores en una determinada organización permitirá conocer el nivel de productividad de la misma y, al mismo tiempo, el grado de compromiso que dicha organización posee frente a sus trabajadores y las personas en general.

En atención a lo expuesto, se demuestra la importancia que posee la SST en relación con los ODS, en la medida que estos últimos reconocen a la SST como un instrumento de gran importancia para los Estados y la humanidad en general, siendo que la SST resulta esencial para que dichos Estados puedan cumplir con garantizar niveles de seguridad y salud mínimos a favor de las personas que contribuyan a su desarrollo integral, haciendo énfasis en la situación particular de la seguridad y salud de los trabajadores.

Por lo tanto, podemos apreciar que el derecho a la SST ha sido concebido en el ámbito internacional, en general, como un derecho que resulta válida y plenamente exigible a gran parte de los Estados, así como un elemento cuyo reconocimiento y protección resulta indispensable para lograr los diversos

objetivos que a nivel internacional se plantean con la finalidad de garantizar un desarrollo y calidad de vida digna y sostenible, a nivel económico, social y ambiental, en favor de la humanidad.

2.2.4.7. Reconocimiento del derecho a la SST en el ordenamiento jurídico peruano desde el ámbito del Derecho Nacional o Interno

En cuanto al reconocimiento del derecho a la SST en el ámbito del Derecho Interno, es preciso señalar preliminarmente que el mismo no posee un reconocimiento expreso en la Constitución Política de 1993. Sin embargo, este derecho sí forma parte del denominado “bloque de constitucionalidad”, toda vez que –como se explicó anteriormente– existen diversos tratados y acuerdos internacionales sobre Derechos Humanos en materia de seguridad y salud en el trabajo que han sido ratificados por el Perú, tales como el PIDESC⁷ y el Protocolo Adicional a la CADH⁸.

Al respecto, el “bloque de constitucionalidad” o “parámetro de control constitucional” constituye una categoría jurídica que hace referencia a un conjunto normativo compuesto por disposiciones, principios o valores materialmente –mas no formalmente– constitucionales, los cuales no están comprendidos dentro de la Constitución de un Estado (Olano García, 2005: 231). En esa misma línea, y desde una perspectiva del Derecho Procesal Constitucional, este concepto alude a las fuentes formalmente no constitucionales (por ejemplo, fuentes legales o supraconstitucionales) que integran el parámetro a utilizar en una acción de inconstitucionalidad (Meza Hurtado, 2012: 147).

De esta manera, en el caso concreto del derecho a la SST, pese a que este no se encuentra regulado puntualmente en la Constitución, al estar su contenido estipulado en otras fuentes normativas distintas a las fuentes constitucionales (en este caso, tratados y dispositivos internacionales en materia de SST) que

⁷ Ratificado por el Perú en el año 1978.

⁸ Perú ratificó la CADH en el año 1978 y aprobó el Protocolo Adicional en el año 1995.

han sido integradas a la Constitución (en este caso, en la IV Disposición Complementaria Final de la Constitución), posee un valor especial que lo coloca en un nivel constitucional (valor constitucional). Esta particularidad del derecho a la SST como dispositivo normativo integrante del bloque de constitucionalidad permite que el mismo, junto con otras disposiciones y principios que no provienen de una fuente constitucional, sea utilizado para evaluar y solucionar determinadas controversias jurídicas (Rueda Aguilar, s.f.: 2).

Entre las fuentes normativas de tipo supraconstitucional que regulan el derecho a la SST, podemos identificar, además de los Convenios de la OIT, la CADH y el PIDESC, a la Decisión 584, “Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo” y la Resolución 957, “Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo”, dispositivos aprobados por la Comunidad Andina y que detallan diversos elementos vinculados estrechamente con el derecho a la SST, tales como el riesgo laboral (artículo 1, literal e de la Decisión 584), las condiciones y medio ambiente de trabajo (artículo 1, literal h de la Decisión 584), el accidente de trabajo (artículo 1, literal n de la Decisión 584), la gestión de la SST (artículos 1 al 2 de la Resolución 957), el servicio de salud en el trabajo (artículos 3 al 9 de la Resolución 957), las medidas de protección a los trabajadores (artículos 15 al 17 de la Resolución 957), entre otros.

En esa misma línea, y haciendo énfasis en la Decisión 584, esta estipula un conjunto de obligaciones para los países miembro de la Comunidad Andina destinadas a la mejora de las condiciones de SST, como, por ejemplo: i) la elaboración, implementación y revisión periódica de una política nacional de mejoramiento de las condiciones de SST (artículo 4) ii) el desarrollo de servicios de salud en el trabajo, organizados a través del sector público y/o privado, u otra institución u organismo competente en materia de SSTR (artículo 5), iii) la adopción de medidas legislativas y reglamentarias a nivel nacional a fin de armonizar los principios contenidos en los ordenamientos jurídicos nacionales con los principios de eficacia, coordinación y participación contenidos en la Decisión 584 (artículo 7), iv) el desarrollo de tecnologías de la información y sistemas de gestión en materia de SST a efectos de reducir los riesgos laborales (artículo 9), v) la adopción de medidas necesarias para el fortalecimiento de los

servicios de inspección de trabajo nacionales, etcétera.

Adicionalmente, la Decisión 584 establece un catálogo de derechos y obligaciones de los trabajadores en materia de SST, entre los cuales podemos destacar el derecho a desarrollar labores en un ambiente de trabajo adecuado (artículo 18), el derecho a estar informado sobre los riesgos laborales (artículo 19), la obligación de cumplir con las normas, reglamentos e instrucciones de los programas de SST que se apliquen en el lugar de trabajo (artículo 24, literal a), y la obligación de cooperar en el cumplimiento de las obligaciones que competen al empleador (artículo 24, literal b).

Por otro lado, respecto a las fuentes normativas de tipo legal e infralegal que ahondan en el contenido del derecho a la SST, tenemos la LSST y el RLSST explicados anteriormente, los cuales desarrollan, entre otros aspectos, el marco general de la SST a nivel nacional, el cual incluye los fines, principios, características e instrumentos normativos relacionados con el citado derecho. En particular, destacan los principios especiales en materia de SST (Título Preliminar de la LSST), los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores (artículos 48 al 79 de la LSST y artículos 92 al 109 del RLSST), y los principales alcances de la Política del Sistema de Gestión de la SST (artículos 22 al 25 de la LSST y el artículo 25 del RLSST).

Así también, podemos mencionar el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-TR, norma que establece disposiciones especiales en materia de SST para la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que puedan afectar a los obreros municipales a nivel nacional. En concreto, es importante destacar los aspectos particulares sobre los campos desarrollados por los obreros municipales: limpieza pública, áreas verdes, seguridad ciudadana, entre otros (artículo 5); las condiciones mínimas de las instalaciones: limpieza, iluminación, señalización, etcétera (artículos 16 al 21); y la identificación y equipamiento básico de los trabajadores: uniforme, calzado, equipos de protección personal, entre otros (artículos 22 al 37).

Por su parte, también tenemos las directivas y protocolos emitidos por la SUNAFIL en materia de SST, tales como: i) Directiva N° 001-2024-SUNAFIL/DINI, “Directiva para la fiscalización en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo de los obreros municipales”⁹, ii) Directiva N° 002-2023-SUNAFIL/DINI, “Directiva para la Fiscalización en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Sector Construcción”¹⁰, iii) Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INII, “Reglas generales para la fiscalización en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo”¹¹, iv) Protocolo N° 002-2020-SUNAFIL/INII, “Protocolo para la fiscalización en materia de Seguridad y Salud en el trabajo en el Sector Agrario”¹², y v) Protocolo N° 002-2016-SUNAFIL/INII, “Protocolo para la Fiscalización en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Sector Industrial”¹³.

Por último, es preciso hacer referencia a la Resolución Ministerial N° 375-2008-TR, que aprueba la “Norma Básica de Ergonomía y de Procedimiento de Evaluación de Riesgo Disergonómico”, norma que se vincula directamente con los postulados de la SST al establecer parámetros de adaptabilidad de las condiciones de trabajo a las características físicas y mentales de los trabajadores, a fin de proporcionarle condiciones de bienes, seguridad y eficiencia en el desarrollo de sus labores. En concreto, podemos destacar como aspectos principales de dicha norma los siguientes. i) sus objetivos específicos, tales como la mejora en la calidad de vida del trabajo (artículo 2), ii) las condicionales ambientales en el trabajo (artículos 22 al 35), y ii) la organización del trabajo (artículos 36 y 37).

De esta manera, habiendo desarrollado todo lo concerniente al derecho a la SST, así como el contenido de la “seguridad” y “salud” como valores o bienes jurídicos que son tutelados por este derecho, queda pendiente abordar el marco

⁹ Aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 061-2024-SUNAFIL, y publicada el 23 de febrero de 2024.

¹⁰ Aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 419-2023-SUNAFIL, y publicada el 30 de setiembre de 2023.

¹¹ Aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 058-2016-SUNAFIL, y publicada el 29 de abril de 2016 (la Versión 2 de la citada Directiva fue aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 186-2019-SUNAFIL, y publicada el 12 de junio de 2019).

¹² Aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 250-2021-SUNAFIL.

¹³ Aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 064-2016-SUNAFIL.

conceptual de la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública, con la finalidad de evidenciar su importancia en cuanto al control de la SST y, asimismo, la estrecha relación que existe entre ambos elementos y la seguridad y salud en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador.

2.3. La potestad sancionadora de la Administración como marco de control y tutela de la SST

Con el surgimiento y reconocimiento del derecho de a SST en el ámbito del Derecho Internacional y su posterior reflejo y adecuación en el Derecho Interno, así como con la acotación y desarrollo de los conceptos “seguridad” y “salud” descritos y tutelados por este derecho, se empezó a trazar un nuevo reto y oportunidad para los Estados en cuanto a la urgencia y necesidad de que estos pudieran adoptar o implementar políticas, planes, normativas, entre otros, destinadas a garantizar el adecuado respeto de estos bienes jurídicos mencionados.

Asimismo, se presentó una creciente necesidad de que sea la propia Administración Pública la encargada de encabezar esta labor de implementación y adecuación política, social y, sobre todo, normativa con la finalidad que se reconocieran, aplicaran y respetaran todos los derechos, deberes y obligaciones mínimos que consagraba la SST en los tratados y demás instrumentos internacionales.

En ese contexto, resultó evidente que una de formas a través de la cual la Administración podía asegurar que los administrados respetaran los postulados de la SST, así como también evitaran incurrir en conductas que pudieran afectar los valores y principios reconocidos por este último, era el ejercicio y robustecimiento de su potestad sancionadora.

Por lo tanto, se concibió a la potestad sancionadora de la Administración como un mecanismo que permitiera abordar y tratar todas aquellas actividades de los administrados vinculadas a la SST, esto es, a través de la identificación e imputaciones de conductas infractoras que contravengan la normativa en

materia de SST y, de ser el caso, con la posterior imposición de una sanción como consecuencia de este incumplimiento normativo.

Ahora bien, tomando en cuenta esto último, y para efectos de la presente investigación, es preciso cuestionarnos lo siguiente a efectos poder comprender mejor todo lo concerniente a la potestad sancionadora y cómo incide, en particular, en el ámbito de la SST: ¿Qué es la potestad sancionadora de la Administración Pública?, ¿esta potestad es similar o distinta al poder de policía?, y ¿cuál es la relación que existe, de haberla, entre la potestad sancionadora y la SST?

2.3.1. ¿Qué es la potestad sancionadora de la Administración Pública?

Respecto a la primera cuestión, podemos decir que el desarrollo a nivel histórico y doctrinal del concepto de potestad sancionadora ha sido sumamente diverso y numeroso, atendiendo a las realidades y contextos particulares del ordenamiento jurídico de cada Estado.

De modo preliminar, es preciso detallar a qué nos referimos con el término “potestad” al momento de mencionar la potestad sancionadora de la Administración. En tal sentido, y desde una perspectiva subjetiva de aproximación al Derecho Administrativo enfocada en las situaciones subjetivas y las relaciones jurídicas (Fernández-Bermejo, 2023: 176), podemos afirmar que la potestad constituye aquella situación subjetiva de poder (situación subjetiva activa) atribuida por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública –sujeto activo– para imponer conductas a terceros (Santamaría Pastor, 2000: 394), con la posibilidad de que estos últimos –sujeto pasivo–, en ejercicio de una situación jurídica de sujeción (situación subjetiva pasiva), tenga que soportar las consecuencias de dicho poder, tomando en cuenta que dichas consecuencias podrían ser perjudiciales (García de Enterría & Ramón Fernández, 1993: 654-655).

En efecto, las situaciones subjetivas, entendidas como las distintas posiciones recíprocas de poder y deber en que pueden encontrarse los sujetos a los que el

ordenamiento otorga su titularidad (Administración y administrados), se interrelacionan y, como consecuencia de dicha superposición, dan lugar a las denominadas relaciones jurídicas. En el caso particular de la *potestad*, esta situación subjetiva constituye toda situación de poder atribuida y tasada por el ordenamiento jurídico que habilita a su titular para intervenir (crear, modificar, extinguir, conservar o tutelar) de modo unilateral en la esfera jurídica de otros sujetos (Fernández-Bermejo, 2023: 179).

En esa misma línea, corresponde señalar que la situación subjetiva frente a la cual se contrapone la potestad es la *sujeción*, la cual alude a la posición pasiva consistente en la eventualidad de que su titular –usualmente los administrados– soporten sobre su propio ámbito jurídico el ejercicio de una potestad atribuida a otro sujeto, esto es, el sometimiento genérico y a priori a los efectos (favorables o desfavorable) que se puedan derivar del ejercicio de una potestad (Fernández-Bermejo, 2023: 185).

De esta manera, producto de la interacción existente entre estas dos (2) situaciones jurídicas subjetivas se configura una relación jurídica en el ámbito del Derecho Administrativo, denominada relación jurídico-administrativa, la cual hace referencia a toda conexión o unión entre situaciones jurídico-subjetivas concretas y correlativas que se encuentre disciplinada por normas de Derecho Administrativo (Fernández-Bermejo, 2023: 190). Por ende, el concepto de relación jurídico-administrativa parte, a su vez, de la unión de dos elementos constitutivos esenciales: (i) una relación jurídica, y (ii) su adscripción al ámbito del Derecho Administrativo.

Asimismo, y desde otra óptica, la relación jurídico-administrativa puede entenderse como tal desde una doble dimensión. Por un lado, la relación entre una situación subjetiva activa o de ventaja y otra pasiva o de desventaja; y, por otro lado, la relación entre dos (2) sujetos titulares de dichas situaciones jurídicas, un sujeto activo (Administración Pública) y otro sujeto pasivo (administrado).

Respecto de las situaciones jurídicas subjetivas identificadas, y haciendo énfasis

en el caso de la potestad sancionadora, es preciso señalar que la primera se refiere a una potestad cuyo titular es la propia Administración Pública, siendo que esta última encarga su ejercicio a una institución, órgano u funcionario concreto (autoridad administrativa); mientras que, la segunda, alude a un estado de sujeción cuyo titular en el caso antes descrito son el conjunto de personas (naturales o jurídicas) que se vinculan con la Administración.

Por su parte, en cuanto a los sujetos titulares de las situaciones subjetivas antes descritas, se puede afirmar que la Administración ocupa el rol de sujeto activo que ejerce la situación jurídica de ventaja (potestad), siendo que el administrado (o conjunto de ellos) asumen el rol de sujeto pasivo de la relación y, por ende, ostentan la titularidad de la situación jurídica de desventaja (sujeción).

En este punto, corresponde aclarar que en el caso de la potestad sancionadora de la Administración Pública, nos encontramos ante un tipo de relación jurídica peculiar producto de la sola intervención de la Administración –titular de la situación subjetiva de potestad– frente a los administrados –titulares de la situación subjetiva de sujeción–, esto es, una relación jurídica sujeta al Derecho Público, en la que la Administración ocupa no solo el rol de sujeto activo de una situación jurídica de ventaja, sino que dicho rol resulta protagónico e influye considerablemente en la situación jurídica de desventaja del sujeto pasivo (Mitre Guerra, 2014: 105).

Esta conceptualización de la potestad no resulta baladí si es que entendemos que el análisis de su contenido permite comprender de mejor manera la forma como se relaciona la Administración con los ciudadanos y la asimetría de poder que existe inicialmente entre ambas partes; y, sobre todo, los efectos o consecuencias que dicha relación puede ocasionar respecto de la parte que se encuentra esta situación de desventaja originaria (es decir, los propios ciudadanos o administrados). Además, en el caso particular de la potestad sancionadora de la Administración, podemos destacar dos (2) factores relevantes e interesantes (Guzmán Napurí, 2013: 655):

a) Respecto de la gravedad de las consecuencias de su ejercicio: Las

consecuencias que genera el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración revisten una gravedad considerable, puesto que las mismas se materializan en medidas que, por lo general, resultan muy intrusivas para los administrados (por ejemplo, la imposición de una sanción administrativa de multa).

b) Respecto de los alcances de la situación de sujeción de los administrados: Como segundo elemento peculiar, debemos mencionar que la Administración se relaciona no solo con uno, sino con múltiples titulares (administrados) de forma simultánea y, por ende, con una variedad de situaciones jurídicas de sujeción. Adicionalmente, estas situaciones de sujeción se aplican de manera uniforme a todos estos titulares en un ámbito determinado, en función al contexto sobre el cual se ejerce la potestad sancionadora y las actividades realizadas por los administrados.

Por lo expuesto, resulta claro que el concepto de potestad presenta diversas implicancias en sentido teórico y práctico para su titular y el titular de la situación subjetiva de sujeción. Asimismo, y como contrapeso a esta posición de ventaja originaria de la potestad, corresponde señalar que la sujeción no resulta per se una situación subjetiva necesariamente estática a nivel jurídico –a pesar de su calificación como pasiva–, sino que se antepone ante la potestad en tanto que le exige a esta última el cumplimiento de determinados requisitos para que no se configure una distorsión o desnaturalización de la relación jurídica formada por los titulares de ambas situaciones.

Habiendo hecho esta aproximación terminológica respecto de término “potestad”, podemos señalar que la potestad sancionadora de la Administración Pública puede entenderse, preliminarmente y en términos generales, como una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, enfocada esencialmente en las actuaciones desarrolladas de forma unilateral por la Administración en el ámbito administrativo; y, al mismo tiempo, como un elemento que posee una autonomía y legitimidad propias respecto de esta potestad punitiva más amplia (Segura Soto, 2014: 169).

Desde esta perspectiva, tenemos que el *ius puniendi* del Estado es concebido como un todo único e indivisible, el cual se expresa mediante diversas potestades más concretas, las cuales se nutren de principios y valores diferentes, recaen en ámbitos distintos y son ejercidas por actores plenamente distinguibles. Como ejemplos de estas potestades, se encuentran, precisamente, las potestades administrativas (sancionadora) y judiciales.

Como elementos diferenciadores entre ambas potestades tenemos que, en primer lugar, la potestad administrativa sancionadora es ejercida por órganos estatales no jurisdiccionales, esto es, por autoridades administrativas a las que se les ha atribuido funciones para sancionar conductas contrarias al ordenamiento jurídico (Segura Soto, 2014: 166-167). De esta manera, podemos hablar de la potestad sancionadora de la Administración y, por otro lado, de la potestad judicial de los Tribunales, las cuales constituyen ramificaciones de un poder o potestad superior.

En segundo lugar, cabe señalar que, mientras que la potestad sancionadora tiene como marco referencial para ejercer sus atribuciones las denominadas *infracciones y sanciones* administrativas, en el caso de la potestad judicial ésta se aplica respecto de los *delitos*; por lo cual, nos encontramos ante una distinción en relación a las categorías jurídicas que ambas potestades analizan y emplean.

En tercer lugar, tenemos una distinción en cuanto al grado de intervención de una u otra potestad. Así, en el caso de la potestad sancionadora, se suele considerar como viable que ésta opere respecto a ilícitos de gravedad menor a los que evalúa la potestad penal, por razones vinculadas principalmente a la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de los órganos jurisdiccionales. Así también, por el hecho que estos últimos no se encuentran en la posibilidad de sancionar, con la eficiencia requerida, todos los ilícitos del ámbito administrativo, a efectos de asegurar la aplicación de las leyes y preservar los intereses públicos (Nuño Jiménez & Puerta Seguido, 2016: 146). En el caso de la potestad penal, en cambio, se alude a que ésta debe operar como última *ratio* del poder represivo del Estado (principio de intervención

mínima), esto es, respecto de ilícitos que revistan una gravedad considerable, dejando aquellos menores al ordenamiento administrativo (Fernández Ramos & Gamero Casado, 2016: 890).

En cuarto y último lugar, podemos destacar una diferencia en torno al carácter propio de la *sanción administrativa*, instrumento empleado por la potestad administrativa sancionadora en particular, y el Derecho Administrativo Sancionador en general, entendida en sentido estricto como aquel castigo o mal infligido por la Administración Pública al administrado como consecuencia de una conducta ilegal (García de Enterría & Ramón Fernández, 2002: 163), el cual posee las siguientes características esenciales (Rebollo Puig et al., 2005: 24-25): **i)** son impuestas por las autoridades administrativas, no jueces ni tribunales; **ii)** deben tener un contenido aflictivo, esto es, que ocasionen un perjuicio respecto del ciudadano castigado; y **iii)** deben imponer el mal como un castigo, es decir, que la afectación al ciudadano ha de ser algo directa y necesariamente buscado, en respuesta a la inconducta cometida por este último y a modo de reproche por su actuar.

Tomando en cuenta lo señalado, al ser la sanción administrativa una consecuencia jurídica aplicada únicamente por la autoridad administrativa en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, se diferencia claramente de la pena o sanción penal, la cual es empleada por los jueces y tribunales el ejercicio de su función jurisdiccional.

Por último, otra diferencia que podemos encontrar entre ambas potestades es en relación a la naturaleza de los bienes jurídicos que protegen y, en consecuencia, a la necesidad de su aplicación. Como bien se señaló anteriormente, un bien jurídico se entiende como todo bien, situación o relación deseados y protegidos por el Derecho (García Marín, 2012: 142), como consecuencia de ciertas cualidades inherentes a este propio bien o producto de ciertas circunstancias que la sociedad, debidamente representada por el legislador, considera relevantes para dotarlo de una calidad jurídica especial.

De esta manera, la potestad sancionadora se ejerce respecto de bienes jurídicos

propios de Administración y que son de carácter colectivo (por ejemplo, el correcto funcionamiento de la Administración y sus funcionarios); en cambio, la potestad judicial sanciona la afectación de bienes jurídicos de tipo penal y de carácter individual, vinculados por lo general a los derechos fundamentales de toda persona (por ejemplo, derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho al honor, entre otros) (Alarcón Sotomayor, 2014: 135).

No obstante lo anterior, debemos reconocer y precisar que, en la práctica, no existe una condición o factor definitivo e inequívoco que permita diferenciar qué conducta antijurídica constituye una infracción (que debe ser reprimida a través de la imposición de sanción administrativa) o un delito (que debe castigarse mediante la aplicación de una pena), puesto que ello depende, muchas veces, del criterio del propio legislador al momento de calificar una conducta como una u otra (Rebollo Puig et al., 2005: 32).

Así las cosas, y habiendo hecho esta preliminar pero necesaria distinción, debemos señalar que, si bien es aceptado a nivel dogmático que uno de los principios del sistema constitucional consiste en entender que los órganos jurisdiccionales deberían poseer el monopolio de la potestad sancionadora y no otros tales como la Administración (Danós Ordóñez, 1995: 149), lo cierto es que esta última también cuenta (y debe contar) con ciertas atribuciones represivas destinadas a sancionar aquellas conductas ilícitas que se encuentran excluidas del ámbito de actuación jurisdiccional.

Al respecto, en el ámbito jurisprudencial, el Tribunal Constitucional peruano ha abordado brevemente la diferencia entre el *ius puniendi* del Estado y la potestad sancionadora de la Administración, entendiéndolas como conceptos distintos y que poseen una relación de género a especie, respectivamente, toda vez que el *ius puniendi* no solo abarca la posibilidad del Estado de aplicar sanciones administrativas sino también, por ejemplo, la de imponer sanciones penales a través de los órganos jurisdiccionales (Tribunal Constitucional, 2010: fundamento 11).

Esta posibilidad de corrección por parte de la Administración encuentra su

fundamento en dos (2) elementos: **i)** en el denominado principio de *autotutela administrativa* (obligatoriedad de los actos administrativos sin la intervención de voluntades ajenas a la Administración) (López Ramón, 1998: 58), y **ii)** en un imperativo de coerción impuesto por la ley a efectos de garantizar el adecuado cumplimiento de obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico administrativo y, de ser el caso, castigar su contravención (Santamaría Pastor, 2000: 371-372).

Por lo tanto, en lo que a su *definición* se refiere, podemos describir la potestad sancionadora de la Administración Pública como aquel poder de esta última atribuido por las leyes para imponer sanciones administrativas (Rebollo Puig et al., 2005: 26). En ese sentido, este poder se expresa en la facultad que tiene la propia Administración de juzgar conductas contrarias al ordenamiento jurídico (infracciones) e imponer, de ser el caso, un castigo (sanciones) a los administrados producto de su actuar ilícito.

A nivel de la doctrina comparada, encontramos diversos intentos por definir la citada potestad de manera clara, precisa y concreta. De este modo, cierto sector de la doctrina entiende la potestad sancionadora como aquella función de la Administración vinculada a la tipificación de infracciones y sanciones administrativas asociadas a los derechos de los particulares (Fernández Severiano & Gamero Casado, 2016: 892). De modo similar, se concibe a dicha potestad como una atribución que le compete a la Administración para imponer correcciones a los administrados, como consecuencia del actuar de éstos últimos que son contrarios a lo ordenado por la propia Administración (Marienhoff, 1982: 263).

Otro sector de la doctrina, en cambio, resume la potestad administrativa sancionadora como la mera expresión o ejercicio del Derecho Administrativo Sancionador, el cual tiene como objetivo mantener el orden del sistema y reprimir, por medios coactivos, el conjunto de conductas que contravienen las políticas del Estado (Mitre Guerra, 2014: 105). En pocas palabras, se define el contenido y los contornos de la potestad sancionadora en razón de la finalidad de aquella rama específica del Derecho Administrativo de la cual dicha potestad nace o encuentra su origen: el Derecho Administrativo Sancionador.

Por su parte, otro sector de la doctrina esboza una definición distinta de la potestad sancionadora administrativa en base a, precisamente, la diversidad de sectores o ámbitos sobre los cuales esta actúa, entendiéndola como una atribución de la Administración anexa a otras potestades de regulación y ejecución de la actuación pública, enfocada en determinadas materias (Nieto García: 2005: 96).

Por otro lado, en lo que a la doctrina nacional se refiere, también se ha buscado definir la potestad sancionadora desde diversos enfoques. En primer término, se afirma que esta potestad, plasmada en el denominado procedimiento administrativo sancionador, tiene por finalidad posibilitar a la Administración hacer efectivas las sanciones que esta impone a los administrados como consecuencia de la comisión de infracciones calificadas como tales por la Ley (Guzmán Napurí, 2013: 648).

Desde otra perspectiva, se entiende a la potestad sancionadora como una competencia de gestión que coadyuva a garantizar el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en beneficio del interés público, lo cual supone que dicha potestad debe ejercerse de forma democrática, previsible y no arbitraria (Morón Urbina, 2019: 387).

En un principio, se consideraba que el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora se realizaba únicamente respecto de quienes poseían una relación especial con la Administración, y que consistía solamente en la imposición de sanciones que recaían exclusivamente sobre situaciones jurídicas administrativas (Rebollo Puig e Izquierdo-Carrasco, 2015: 1). Sin embargo, se pudo comprobar posteriormente que esta concepción de la citada potestad no era exacta puesto que empezaba a desbordar estos ámbitos iniciales; razón por la cual, se tuvo que reconocer, por un lado, que ésta operaba frente a todos los ciudadanos y, asimismo, podía llegar a afectar toda su esfera jurídica y no solo un ámbito en particular.

En cuanto a su *finalidad*, es usualmente aceptado por la doctrina que la potestad

sancionadora debe considerarse como una función de carácter instrumental, toda vez que tiene por objeto proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento jurídico (Fernández Ramos & Gamero Casado, 2016: 892). Pero, a diferencia de lo que sucede con el poder de policía, en el caso de la potestad sancionadora estos bienes jurídicos no son generales, sino que se determinan en función a cada materia o sector vinculado a una actividad económica (transporte, educación, comercio, salud, etcétera).

En pocas palabras, la potestad sancionadora, como manifestación concreta del Derecho Administrativo Sancionador, se distingue del poder de policía en tanto su objetivo es el garantizar los derechos fundamentales de las personas, expresados en el ámbito de cada sector, a través de la determinación de infracciones y sanciones administrativas (Nieto García, 2005: 178).

Ahora bien, otro aspecto importante vinculado a la potestad sancionadora es el referido a los *principios* que integran y sirven de base para su ejercicio. Entre la diversidad de principios que regulan y delimitan el contenido de esta potestad, debemos destacar dos (2) que constituyen su soporte medular: el principio de legalidad y el principio de tipicidad.

2.3.2. Principios medulares de la potestad sancionadora administrativa: principio de legalidad y principio de tipicidad

Respecto al *principio de legalidad*, este es considerado como el principio más importante del Derecho Administrativo en la medida que, por un lado, se encuentra contemplado en la gran mayoría de Constituciones de los Estados y, por otro lado, regula toda la organización, funcionamiento y, sobre todo, ámbito de actuación y límites del Derecho Administración a través de su vinculación a la ley.

En ese sentido, desde una perspectiva clásica, el principio de legalidad supone, en un sentido genérico, una precedencia de la ley en la creación del Derecho, es decir, que el citado principio establece la plena sujeción de la Administración Pública a la ley (Garrorena Morales, 1980a, p. 71 y ss.). La ley, por tanto, se

concede como el fundamento de todas las actividades ejercidas por la Administración, generando una vinculación positiva de toda actuación administrativa a la ley, a través de la cual la Administración solo podrá actuar en la medida que exista una ley –ley habilitante– que la faculte para ello (Orbegoso Silva, 2020: 202); de esta manera, la actuación de la Administración no es libre, sino originada, dirigida, otorgada y limitada por la propia ley.

La razón de ser de esta vinculación positiva de la Administración hacia la ley radica en la necesidad de evitar la vulneración los derechos fundamentales de los ciudadanos (administrados); así como, en la importancia de asegurar el pleno e irrestricto cumplimiento de la ley. Se trata, en definitiva, de un sometimiento de la Administración a la ley que se refleja en la limitación de las posibilidades de actuación de aquella (García de Enterría & Ramón Fernández, 2011: 458).

Para otro sector de la doctrina, el principio de legalidad es entendido como un concepto más amplio, en el sentido que se le considera como un caso especial del principio de juridicidad, entendido este último como aquel postulado jurídico-político que nace producto de la relación entre el Derecho y la Administración Pública, y que expresaría una “ley jurídico-teórica” sin excepciones e inviolable, que no permite establecer una diferencia de rango entre las funciones estatales, sino que las coloca en el mismo plano (Merkel, 2004: 206-209).

En virtud de esta segunda concepción del principio de legalidad, se señala que la ley constituye únicamente una de las tantas fuentes jurídicas existentes, siendo por tanto la legalidad aquel elemento que autoriza legalmente el ejercicio de determinadas actividades administrativas. Esto último, sin embargo, difiere de otras concepciones de “juridicidad” planteadas a nivel doctrinario, las cuales explican que la Administración se encuentra sometida no solo a la ley sino también a los reglamentos administrativos, la Constitución, las demás fuentes del Derecho, al Derecho en general y, sobre todo, a todo el ordenamiento jurídico (De Otto, 1999: 157-161). En pocas palabras, se entiende que la legalidad legitima el actuar de la autoridad administrativa, siendo la ley tan solo un elemento o fuente más que habilita a dicha autoridad a ejercer sus potestades en relación con los administrados.

Bajo otra óptica, cierto sector de la doctrina entiende que el principio de legalidad equivale al denominado principio de juridicidad, el cual postula que la Administración se encuentra en un estado de una sumisión no solo ni únicamente a la ley, sino a todo el ordenamiento jurídico en general, como un todo (Perrino, 2024: 175). De este modo, el principio de legalidad se corresponde con un “bloque de legalidad”, entendido este último como aquel conjunto de normas superiores (constituciones, tratados internacionales, principios generales del Derecho) o inferiores (reglamentos administrativos, actos administrativos, la costumbre) a la ley que regulan el actuar de la autoridad administrativa.

Desde otra perspectiva a nivel doctrinario, vinculada de forma directa con los postulados del Derecho Penal, el principio de legalidad se manifiesta a través de dos (2) vertientes o garantías: una vertiente material y una vertiente formal. La vertiente material implica el cumplimiento de una triple exigencia: la existencia de una ley (lex scripta), que la existencia de la ley sea previa o anterior al hecho sancionado (lex previa), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa). En cambio, la vertiente formal alude a la exigencia de una forma de rango adecuado mediante la cual se pueda imponer un determinado castigo a la persona (Pérez Royo, 2000: 517).

Por su parte, otro sector doctrinario busca explicar los alcances del principio de legalidad en base a la relación que existe entre dicho principio y la Administración. Así las cosas, la vinculación de esta última con la legalidad se plasma a través de dos maneras:

- a. Una **vinculación negativa**: Hace referencia a que el principio de legalidad (concebido como parte del ordenamiento o sistema normativo) opera como un límite externo frente a la autoridad administrativa (Santamaría Pastor, 1988: 196); motivo por el cual, esta última puede hacer todo lo que la ley no prohíba y, en consecuencia, se otorga un amplio margen de acción a dicha autoridad (Perrino, 2024: 177).
- b. Una **vinculación positiva**: Postula que la ley (y el Derecho en general)

no solo es un límite, sino que es el presupuesto o fundamento previo y necesario que permite el actuar de la Administración Pública; razón por la cual, se encuentra prohibida para esta última toda aquella actividad o potestad que carezca de una habilitación normativa específica (García de Enterría & Ramón Fernández, 2002: 438).

Respecto a lo antes mencionado, corresponde señalar que, si bien existe consenso en la doctrina que la teoría de la vinculación positiva del principio de legalidad es la más aceptada; lo importante consiste en entender, en primer lugar, que el actuar de la Administración Pública no es plenamente autónomo y, en segundo lugar, que esta vinculación positiva de la Administración a la ley sí existe, pero se establece en diferentes grados (Perrino, 2024: 179). Sobre esto último, es preciso mencionar que el nivel o grado de vinculación de la Administración dependerá del tipo de potestad o actividad que esta realice (por ejemplo, potestad de sanción o actividad de prestación), de la regulación normativa que exista sobre dicha potestad o actividad, así como del caso en concreto sobre el cual la autoridad administrativa actúe o incida.

Por otro parte, otro sector doctrinario ha esbozado aproximaciones conceptuales del principio de legalidad que optan por relativizar parcial o totalmente su contenido e influencia en relación con el Derecho Administrativo. De este modo, tenemos aquellas teorías que postulan la existencia de determinadas actuaciones administrativas –como las “actuaciones administrativas prestadoras”– que no pueden sujetarse a exigencias de legalidad estrictas (requiriendo una mínima regulación legal que garantice el respeto de los derechos fundamentales) (Rubio Llorente, 1993: 25-26) o, incluso, que no deben contar con una previa habilitación por la ley, en la medida que no incidan en la esfera jurídica de libertad de los ciudadanos (Santamaría Pastor, 1988: 201-204).

La doctrina también atribuye al principio de legalidad una flexibilidad y complejidad particulares en cuanto a su contenido. Así, se explica que dicho principio se puede desgregar en tres (3) elementos esenciales e indisolubles (Morón Urbina, 2021: 73):

- a. La **legalidad formal**, que supone una exigencia de sometimiento de la Administración Pública al procedimiento y a las formas.
- b. La **legalidad sustantiva**, que hace referencia al contenido de las materias que le son conferidas a la Administración para tomar decisiones y ejercer sus potestades; y que, al mismo tiempo, funcionan como límites de su actuación.
- c. La **legalidad teleológica**, que obliga a la Administración a cumplir con los fines establecidos en las leyes, resultando en que la actividad que esta realiza se convierta en una de carácter funcional.

Ahora bien, podemos mencionar también otras concepciones doctrinarias modernas sobre el principio de legalidad, las cuales cuestionan lo señalado por la teoría clásica del citado principio y defienden una necesaria flexibilización en la aplicación del mismo en la realidad, en función al tipo de sistema jurídico que pueda tener un determinado Estado (por ejemplo, el Estado Social de Derecho), lo cual repercute en la relación que se establece entre la Administración Pública y la ley. De esta manera, si bien este sector doctrinario reconoce el sometimiento de la Administración a la ley, al mismo tiempo considera que dicha premisa no implica excluir determinados supuestos en los cuales dicho principio deba matizarse en su aplicación (Benda, 2001: 502), o en los cuales este no resulte aplicable (Orbegoso Silva, 2020: 207):

- i. Circunstancias en las que, por razones de necesidad y urgencia, se exija la intervención inmediata de la Administración al margen de estrictas exigencias de tipo legal.
- ii. Circunstancias no previstas o reguladas por la ley.
- iii. Circunstancias que no pueden ser reguladas por la ley.

Sumado a lo anterior, esta teoría del principio de legalidad propone su aplicación

no estricta en base a tres (3) presupuestos clave: a) analizar y comprender la naturaleza de la ley, b) comprender y aceptar la realidad cambiante sobre la cual se desarrolla la relación Administración – ley, y c) entender que la actuación de la Administración no posee eficacia ablatória.

En cuanto al primer aspecto, este implica entender a la ley no como un mero instrumento formal, general y abstracto; sino también como una forma en que se manifiesta la voluntad del Estado, vale decir, como resultado de una decisión política que busca responder a una situación actual que tiene vocación de duración pero que reconoce una realidad cambiante. Esto último impacta precisamente en los efectos que puede desplegar la ley, generando inconvenientes o la imposibilidad en su aplicación debido a que, por su propia naturaleza estática y permanente, no resulta útil en determinados casos para regular escenarios dinámicos y temporales los cuales son contrarios a dicha naturaleza (Orbegoso Silva, 2020: 207).

Sobre el segundo aspecto, este parte de dos (2) premisas que suponen una crítica a la teoría clásica del principio de legalidad. Por un lado, el comprender que la Administración Pública no puede esperar en todo momento una previa habilitación legal por dos razones: primero, por existir muchas veces una distancia lógica y enorme entre las leyes y el caso particular que debe ser atendido o resuelto por la Administración; y, segundo, porque normalmente las propias leyes no prevén o prevén muy tarde las situaciones de necesidad o urgencia respecto de las cuales la sociedad espera soluciones inmediatas y efectivas por parte de la Administración (Orbegoso Silva, 2020: 207).

En otro orden de cosas, resulta necesaria considerar que la Administración Pública, en la práctica, no actúa como un mero ejecutor o aplicador mecánico de reglas generales –como las leyes– a casos particulares, sino que actúa (y debe actuar) con cierto margen de libertad, puesto que le es inherente y ejerce actividades de carácter social, no solo actividades autoritarias (Orbegoso Silva, 2020: 207). Se trata, por tanto, de una necesidad de actuación de la Administración que se pueda adaptar con mayor facilidad a situaciones que presenten un componente de apoyo social, ya sea por razones de emergencia,

fuerza mayor o solidaridad.

Respecto al tercer y último aspecto, el mismo alude a que determinadas actuaciones de la Administración –como la actuación administrativa prestadora de servicios personales y/o materiales– no poseen eficacia ablatoria, es decir, una afectación o menoscabo en los derechos de los administrados; y, por ende, donde la exigencia de una habilitación legal previa es lógica e incuestionable (Orbegoso Silva, 2020: 207). Por el contrario, se trata de actuaciones que buscan la igualdad material y la satisfacción de los derechos sociales; motivo por el cual, siendo un fundamento del principio de legalidad –concretamente, de la vinculación positiva de la Administración a la ley– el evitar una afectación a los derechos y libertades de los ciudadanos, y al no buscar estas actuaciones *per se* una restricción de tales derechos, entonces las mismas no deberían estar necesariamente sujetas a dicho principio.

En lo que respecta a la regulación del principio de legalidad en el ordenamiento jurídico peruano, cabe hacer referencia a lo estipulado en la LPAG, la cual consigna a este principio como un elemento central en el desarrollo y justificación de todo el Derecho Administrativo en su conjunto, destacando la trascendencia de su rol en relación con el actuar de las autoridades administrativas. En efecto, el citado dispositivo normativo establece dos preceptos importantes (artículo IV, numeral 1, acápite 1.1):

- a.** Primero, que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley, normas infralegales y al Derecho en general.
- b.** Segundo, que las autoridades administrativas deben actuar: (i) dentro de las potestades o facultades que le estén atribuidas previa y expresamente mediante norma, y (ii) de acuerdo con los fines para los que dichas potestades les fueron conferidas.

Adicionalmente, la LPAG contempla una regulación especial y más acotada de dicho principio desde la óptica del Derecho Administrativo Sancionador, en la medida que precisa también dos elementos importantes del principio de legalidad que deben ser necesariamente considerados en el ejercicio de la

potestad sancionadora administrativa (artículo 248, numeral 1):

- a. Por un lado, solo mediante una norma con rango de ley se puede atribuir a las entidades la potestad sancionadora administrativa, lo cual supone que dicha potestad, en ningún caso, pueda ser conferida mediante una disposición normativa distinta (reglamento, contrato, acto administrativo, etcétera).

- b. Por otro lado, solo mediante una norma con rango de ley se pueden regular las conductas infractoras y sus respectivas sanciones que serán imputables a los administrados, siendo que estas infracciones y sanciones no podrán, bajo ningún supuesto, disponer la privación de libertad puesto que dicha consecuencia es exclusiva del ejercicio de la potestad sancionadora penal.

En atención a lo antes expuesto, es posible afirmar que, a nivel normativo, el principio de legalidad posee una triple importancia. En primer lugar, abarca todo campo de acción de la Administración, limitando, definiendo y orientando los contornos de sus atribuciones y decisiones.

En segundo lugar, este principio no solo limita su expresión a la ley en sentido formal, sino que expande sus efectos a todo el ordenamiento jurídico en general, haciendo prácticamente imposible para la Administración Pública escapar de su influencia.

En tercer y último lugar, el principio de legalidad exige una necesaria correspondencia entre el ejercicio de las atribuciones que esta otorga a la Administración y el cumplimiento de la finalidad para la cual dicha atribución le fue conferida; motivo por el cual, un actuar distinto o más allá de dicha finalidad constituye una seria y directa vulneración de este principio, sobre todo si se trata de actuaciones de la autoridad administrativa que tendrán una seria influencia en la esfera jurídica de los administrados (potestad sancionadora administrativa).

Habiendo explicado las distintas teorías que existen sobre el principio de legalidad y su regulación en el ordenamiento jurídico peruano, y sin perjuicio de

sus fortalezas y debilidades, es preciso destacar la finalidad u objetivo que trasciende a dicho principio, el cual es garantizar que la Administración Pública –y en particular, las autoridades administrativas– actúe bajo ciertos parámetros o directrices y no bajo un esquema de libertad irrestricta y autoritaria, permitiendo con ello la protección de los derechos fundamentales de los administrados, así como también cierta predictibilidad y seguridad en el actuar de la Administración en relación con estos últimos.

Por lo tanto, la finalidad del principio de legalidad consiste en ser un límite y presupuesto para el obrar de toda la Administración Pública, asimismo, en constituir una garantía para la protección de los derechos de los administrados frente a la autoridad administrativa (Perrino, 2024: 174); e, incluso, en servir como un título de sujeción que los administrados, sometidos a la acción administrativa, pueden hacer valer frente a la omisión o ausencia de ésta en la realidad (Gómez Puente, 1997: 79). El principio de legalidad, por lo tanto, legitima, disciplina, racionaliza y hace eficaz toda la actuación de la Administración Pública (Schmidt Assmann, 2003: 55).

Ahora bien, en cuanto al *principio de tipicidad*, corresponde señalar que dicho principio reviste también de una importancia significativa en el Derecho Administrativo, sobre todo en el caso del Derecho Administrativo Sancionador y en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, como un elemento que complementa los alcances del principio de legalidad, sin perjuicio de contar con un contenido y efectos propios.

De esta manera, a nivel doctrinario se entiende que el principio de tipicidad constituye un elemento que permite delimitar de forma expresa, clara y precisa el contenido de las infracciones y sanciones administrativas. Ello, debido a que el mencionado principio postula la necesidad de que las conductas punibles y aplicables por la Administración (infracciones y sanciones administrativas) se encuentren reguladas expresamente en una norma, con previa ocurrencia a la comisión de una conducta por parte de los administrados (Veloso Garibaldi, 2019: 70).

En pocas palabras, en virtud del principio de tipicidad, se establece que solo constituirán infracciones y sanciones aquellas que estén expresamente previstas en normas con rango de ley, sea cual fuere el ámbito jurídico en el cual dichas figuras jurídicas se apliquen y restringiendo la posibilidad de emplear la analogía o interpretar extensivamente las normas que las regula (Guzmán Napurí, 2013: 667).

En esa misma línea, la doctrina mayoritaria considera que el principio de tipicidad exige necesariamente el cumplimiento de tres (3) aspectos básicos (Morón Urbina, 2019: 419): (i) la reserva de ley para la descripción de conductas que constituyen infracciones administrativas, así como sus respectivas sanciones, (ii) la exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las infracciones y sanciones administrativas, es decir, que la norma sancionadora debe ser cierta y su aplicación no debe darse en forma extensiva, amplia o analógica (Zavala Costa & Mendoza Legoas, 2019: 31); y, (iii) la prohibición de la analogía y la interpretación extensiva al momento de aplicar las leyes que regulan infracciones y sanciones, predominando de este modo una interpretación restrictiva y concreta de dichas normas.

Otro sector de la doctrina desarrolla el contenido del principio de tipicidad tomando como base su relación con el principio de legalidad. Así, se señala que el principio de tipicidad supone un corolario o concreción del principio de legalidad (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2010: 126-127), en su vertiente material, en el sentido que concreta la exigencia de la denominada predeterminación normativa, es decir, obliga a la verificación de la exigencia de *lex scripta*, *lex previa* y *lex certa* (Cueto Pérez, 2008: 96).

Una posición similar a nivel doctrinario afirma que el principio de tipicidad se define a través de su relación con el principio de legalidad, pero únicamente como la exigencia de cumplimiento de una de las manifestaciones del principio de legalidad: *lex certa*. De esta manera, entendido así el principio de tipicidad, este requiere una determinación suficiente de las conductas tipificadas normativamente como infracciones y sanciones (garantía de taxatividad o previsibilidad) (Nuño Jiménez & Puerta Seguido, 2016: 148).

Adicionalmente, la doctrina mayoritaria suele vincular el contenido del principio de tipicidad –y, en muchos casos también, el principio de legalidad– con la necesaria observancia de una triple prohibición. Primero, establece que, en virtud de dicho principio, se encuentra restringida la posibilidad de establecer infracciones y sanciones a través de normas de rango inferior a la ley (p.e. reglamentos). Segundo, el principio de tipicidad prohíbe que: (i) una ley permita o faculte a un reglamento regular infracciones y sanciones, y (ii) una norma de rango inferior a la ley contenga algún tipo de regulación sancionadora sin autorización de esta última, o vaya más allá de su simple desarrollo (Rebollo Puig et al., 2005: 33). Y, por último, este principio restringe que la Administración pueda asumir una labor interpretativa de las leyes que prevean sanciones administrativas, siendo inconstitucional aquellas que otorguen de forma expresa dicha atribución (Rodríguez Collao, 1992: 387).

En cuanto al fundamento del principio de tipicidad, la doctrina señala que dicho principio se sustenta en una doble necesidad. En primer término, el citado principio se basa en los principios generales de libertad contemplados en la Constitución y que se relacionan directamente con el establecimiento del Estado de Derecho, a través del precepto general de que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que esta no prohíbe (Guzmán Napurí, 2013: 667). En segundo lugar, posee un fundamento en el principio de seguridad jurídica, puesto que busca que los ciudadanos conozcan y puedan prever las consecuencias de sus conductas, a través de una previa, clara, precisa e inequívoca regulación de aquellas infracciones y sanciones administrativas que les serán aplicables por la Administración (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2017: 153).

Del mismo modo, conviene hacer hincapié en la característica principal del principio de legalidad, esto es, la denominada garantía de taxatividad. Esta garantía, como se mencionó anteriormente, hace referencia a que las conductas constitutivas de infracción administrativa, así como sus respectivas sanciones aplicables, estén previstas de forma clara e inequívoca, de modo tal que se evite la utilización de analogías o interpretaciones extensivas.

En esa misma línea, esta garantía de taxatividad del principio de tipicidad presenta dos (2) particularidades que se estima necesario destacar. Por un lado, resulta oponible y exigible tanto para el legislador como para la autoridad administrativa, toda vez que resulta lógico e idóneo que los alcances de dicho principio surtan efectos desde el diseño de los tipos infractores y punibles (labor legislativa), hasta el momento en que estos últimos se interpreten y apliquen a cada caso concreto (labor administrativa) (Huapaya Tapia & Alejos Guzmán, 2019: 63).

Por otro lado, y vinculado con la labor administrativa, esta exigencia de precisión al momento de interpretar las infracciones y sanciones por parte de la Administración debe ser mayor en aquellos tipos infractores que contengan “conceptos jurídicos indeterminados” (Zegarra Valdivia, 2016: 710), los cuales son elementos utilizados en una norma para indicar de manera precisa un determinado supuesto de hecho (Miras Pouso, 2012: 346). Tal es el caso, por ejemplo, de conceptos como “interés general”, “proporcionalidad” o “seguridad pública”, empleados regularmente en el ámbito del Derecho Administrativo.

Por otro lado, es preciso mencionar que, si bien en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador el principio de legalidad y el principio de tipicidad pueden parecer similares en diversos aspectos, sus significados y alcances son plenamente distinguibles al momento de analizarlos detenidamente. Esto último resulta claro a nivel doctrinario, normativo e, incluso, jurisprudencial, en los cuales se explican aquellos elementos que marcan la diferencia entre ambos conceptos.

En el ámbito doctrinario, se menciona que el principio de legalidad alude al instrumento normativo que recoge dos (2) componentes esenciales: (i) la descripción de la potestad sancionadora que legitima a la Administración a ejercerla, y (ii) la previsión de infracciones y sanciones a través de las cuales la Administración ejercerá la citada potestad. Por otro lado, el principio de tipicidad se relaciona con el grado de predeterminación normativa de aquellas infracciones y sanciones que el instrumento normativo regula; motivo por el cual,

se entiende que solo se podrá penalizar una conducta cuando esta, por un lado, se encuentre precisamente definida en una norma (infracción) y, por otro lado, cuando se regule claramente su castigo (sanción) (Cordero Quinzacara, 2014: 415-416).

Similar razonamiento lo encontramos en el campo normativo, en el cual también encontramos notorias diferencias respecto a los alcances de ambos principios, específicamente en lo que establece la LPAG al momento de separar de forma clara su regulación conceptual, entendiendo que ambos principios son autónomos. De esta manera, la citada ley, como se mencionó anteriormente, entiende que el principio de legalidad hace referencia a la previsión normativa de una determinada actuación, decisión o potestad que ejerce la Administración, sometiéndola tanto a límites formales (regulación previa y expresa mediante norma con rango de ley) como materiales (cumplimiento de la finalidad prevista en dicha norma, que no suponga una afectación a los derechos de los administrados).

Sin embargo, en cuanto al principio de tipicidad, la LPAG establece que este último alude a una necesaria previsión de aquellas infracciones y sanciones administrativas en una norma con rango de ley, no siendo posible invocar o aplicar dichos elementos mediante una interpretación extensiva o una analogía (artículo 248, numeral 4). Asimismo, el citado dispositivo normativo vincula el principio de legalidad y el principio de tipicidad (diferenciando sus alcances), de la siguiente manera:

- a. Primero, dispone que las normas reglamentarias pueden especificar o graduar las infracciones a identificar o las sanciones a aplicar, sin que ello suponga la determinación de nuevas infracciones o sanciones (esto último solo se puede establecer mediante el principio de tipicidad, específicamente lo que se denomina como reserva de ley absoluta).
- b. Segundo, establece que el principio de tipicidad, específicamente la tipificación de infracciones, no puede ser utilizada para imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previamente

reguladas en una norma con rango de ley (principio de legalidad) o reglamentario.

De este modo, a nivel normativo, el principio de legalidad y el principio de tipicidad constituyen principios relacionados mas no unidos en su concepción, características y efectos, lo cual permite entender de forma más clara cómo funciona cada uno al momento de analizarlos y aplicarlos a un caso concreto.

Por otra parte, en el ámbito jurisprudencial también se diferencian los significados de estos principios, toda vez que el Tribunal Constitucional peruano señala que, mientras que el principio de legalidad hace referencia a la previsión de las infracciones y sanciones en la ley; el principio de tipicidad supone la explicación clara y precisa de la conducta que dicha ley califica como infracción o sanción (Tribunal Constitucional, 2003, fundamento 9).

Ahora bien, habiendo explicado la importancia de los principios de legalidad y tipicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, otro elemento que resulta necesario abordar es el referido al reconocimiento de dicha potestad en el ordenamiento jurídico peruano. Sobre el particular, debemos advertir que, en efecto, no encontramos mención alguna de dicha potestad en la Constitución Política de 1993, lo cual llevaría a concluir, erróneamente, que esta ausencia de reconocimiento conlleva necesariamente negar su existencia o aplicación.

En efecto, y concordando con un amplio sector de la doctrina, el hecho que una determinada categoría o institución jurídica no se encuentre reconocida expresamente a nivel constitucional no resulta óbice para negar su existencia, impacto o, incluso, su evidente impacto en la realidad, ya que se deben evaluar otros factores más sustantivos tales como la justificación de tales categorías por razones de carácter pragmático (Danós Ordóñez, 1995: 150).

O, en similar sentido, podemos referirnos también a un reconocimiento indirecto e implícito de esta categoría –por ejemplo, la potestad sancionadora– (Pedreschi Garcés, 2003: 505), en la medida que ello resulta indispensable a fin que pueda contar con todos los elementos necesarios para operar plenamente –contar con

todas las competencias y facultades en materia de regulación y limitación de las actividades particulares– y, en paralelo, garantizar el debido respeto y cumplimiento de los derechos e intereses de la sociedad.

Esta posición, además, se encuentra respaldada también por el TC peruano, el cual en múltiple jurisprudencia ha señalado que la potestad sancionadora de la Administración se encuentra directa y necesariamente vinculada a nuestra Carta Magna, en tanto su ejercicio está sometido y condicionado al irrestricto respeto a esta última, más concretamente a los principios constitucionales y los derechos fundamentales que en esta se reconocen. Por lo tanto, son estos derechos y principios los que constituyen, en definitiva, el propio fundamento de validez y legitimidad dicha potestad (Tribunal Constitucional, 2002, fundamento 6).

No obstante lo anterior, y concordando con otro sector de la doctrina, sí estamos pertinente y necesario reconocer expresamente esta potestad en el ámbito constitucional, por razones similares que motivaron su reconocimiento a nivel legal (Morón Urbina, 2019, 387-388), pero especialmente porque no se trata de una categoría jurídica menor sino que, por el contrario, reviste un impacto significativo para toda la sociedad en atención al grado de aflicción que su ejercicio implica para los derechos e intereses de los particulares.

En tal sentido, la importancia de la potestad administrativa sancionadora no solo debe apreciarse desde un punto de vista meramente formal o teórico. Por el contrario, su valor también radica desde una perspectiva sustantiva o práctica, dado que esta constituye uno de los mecanismos a través de los cuales la Administración tutela tanto el debido cumplimiento del ordenamiento jurídico como el adecuado respeto del conjunto de derechos ciudadanos, tales como la vida, salud, educación, trabajo, entre otros (Villegas Vega, 2021, 184).

2.3.3. ¿La potestad administrativa sancionadora es similar o distinta al poder de policía?

Como segunda cuestión a abordar, tenemos la interrogante referida a si la potestad sancionadora de la Administración resulta ser un concepto similar al de

poder de policía administrativa o si, en realidad, se trata de elementos que pueden distinguirse claramente.

Al respecto, y luego de haber explicado y desarrollado los principales aspectos de ambas categorías jurídicas, podemos señalar con plena seguridad que estas son, indudablemente, distintas en términos tanto teóricos como prácticos, por las siguientes razones:

a) Diferencia en cuanto al contenido: Como primer factor diferenciador tenemos aquel vinculado al contenido o configuración de ambas categorías jurídicas.

Sobre el contenido del poder de policía, en base a lo explicado en apartados anteriores, podemos afirmar que esta implica la posibilidad de la Administración de establecer e imponer un conjunto de medidas limitativas, de carácter coercitivo, a los derechos e intereses de los particulares, con la finalidad de prevenir y erradicar cualquier amenaza o afectación (de origen natural o artificial) que pueda poner en peligro el bienestar de la sociedad.

Por su parte, respecto a la potestad sancionadora, ésta posee un contenido propio y distinto del contenido del poder de policía, puesto que alude a la atribución de la Administración para detectar e imputar infracciones administrativas a los particulares por conductas que contravienen el ordenamiento jurídico administrativo y, de ser el caso, para imponer sanciones administrativas a dichas personas como consecuencia de su actuar reprochable.

b) Diferencia respecto a los ámbitos sobre los cuales recaen: Como se analizó anteriormente, la potestad administrativa sancionadora, a diferencia del poder de policía, también goza de mayor precisión en cuanto a los ámbitos o sectores sobre los cuales opera.

De esta manera, el ejercicio de dicha potestad se relaciona, por un lado, con los diversos y distintos sectores previamente establecidos en el

ordenamiento jurídico de cada Estado; y, por otro lado, con los bienes e intereses jurídicos que son considerados relevantes y dignos de protección según cada sector en particular.

Es decir, en el caso de la potestad sancionadora nos encontramos ante un ordenamiento jurídico sumamente complejo, compuesto por diversas y distintas regulaciones sectoriales las cuales, atendiendo a las peculiaridades de las actividades o materias de su competencia, desarrollan temas específicos que por lo general solo son aplicables en sus respectivos ámbitos (Danós Ordóñez, 2018: 19), tales como la regulación en los sectores de transporte, saneamiento, educación o salud.

En cambio, en el caso del poder de policía, pudimos notar que éste se caracteriza por su generalidad en cuanto al tema del ámbito sobre el cual recae, pudiendo abarcar cualquier sector o actividad por igual, siendo que, además, en cuanto a los bienes o valores jurídicos que tutela, históricamente se hacía referencia únicamente a tres elementos (seguridad, salubridad y moralidad pública).

- c) Diferencia en cuanto a los bienes jurídicos que protegen:** De modo similar a la diferencia anterior, podemos encontrar una distinción entre ambos conceptos atendiendo a los bienes jurídicos que tutelan.

En cuanto al poder de policía, los bienes jurídicos que son objeto de protección fueron originalmente la seguridad, salubridad y moralidad pública, y posteriormente estos bienes se fueron diversificando aún más, pero sin que ello tuviese una lógica o razón particulares; razón por la cual, el propio concepto de poder de policía se fue diluyendo por su generalidad y amplitud.

Respecto a la potestad sancionadora, si bien dicha potestad también abarca diversos bienes o valores jurídicos, estos se configuran en función a cada sector o materia previamente establecida en el ordenamiento jurídico, teniendo estas últimas por lo general una regulación especial que

describe y desarrolla los derechos, deberes, obligaciones e intereses específicos que interactúan en estos ámbitos.

- d) Diferencia respecto a su funcionamiento:** Una última pero no menos importante diferencia entre ambos conceptos se encuentra vinculada a cómo opera cada una, lo cual, a su vez, guarda relación con el grado de intensidad de los límites que se presentan en cada una de ellas.

En el caso del poder de policía, como también pudimos analizar, éste no tenía mayor limitación que lo regulado en la propia Ley, pero sin ninguna precisión sobre los aspectos sustantivos (por ejemplo, principios, derechos u otros mecanismos de control) y procedimentales (por ejemplo, reglas y garantías mínimas que deben respetarse) que regulaban su ejercicio en la práctica.

De este modo, una de las principales preocupaciones en torno al poder de policía era su enorme libertad para imponer castigos u otras medidas limitativas a los derechos de los particulares al margen de marcos normativos e instrumentos de control determinados, así como también al margen de principios que pudieran no solo limitar su ejercicio, sino también guiar u orientar su funcionamiento frente a situaciones de irregularidad, oscuridad o ambigüedad (Gómez González, 2019: 370-371).

Por el contrario, la potestad sancionadora de la Administración sí presenta un mayor desarrollo respecto a estos aspectos sustantivos y procedimentales. En el caso del aspecto sustantivo o material, el contenido, alcances y operatividad de dicha potestad responde a diversos principios esenciales que delimitan su actuar, tales como el principio de legalidad, el principio de tipicidad, el principio de proporcionalidad, el principio de culpabilidad, entre otros.

Por su parte, en cuanto al aspecto formal o procedimental, los ordenamientos jurídicos de diversos Estados han regulado un marco regulatorio expreso y específico que concretiza el funcionamiento de dicha

potestad (los denominados procedimientos administrativos sancionadores), la cual se encuentra sometida al respeto de diversas garantías mínimas (derechos y principios); y, asimismo, han establecido mecanismos de control adicionales que permitan garantizar el cumplimiento de estas garantías (por ejemplo, mecanismos de revisión judicial frente a las decisiones adoptadas por la Administración, o mecanismos de responsabilidad administrativa frente a las autoridades administrativas que toman las decisiones).

En atención a lo señalado, podemos concluir válidamente que el poder de policía y la potestad sancionadora de la Administración no son conceptos equivalentes, sino que poseen su propio contenido y demás particularidades y que las hacen claramente distinguibles una de la otra.

2.3.4. ¿Qué relación existe entre la potestad sancionadora de la Administración y la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)?

Como tercera cuestión a dilucidar, se debe determinar si la potestad sancionadora ejercida por la Administración y, en general, el Derecho Administrativo Sancionador, guarda alguna relación con la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), categoría jurídica que, como hemos podido analizar, tiene su origen, evolución y reconocimiento en el ámbito del Derecho Laboral.

En base a lo anterior, corresponde señalar que sí existe una vinculación estrecha entre ambas categorías jurídicas, la cual encuentra su fundamento principal en la necesidad y obligación de la Administración de resguardar una serie de bienes jurídicos o derechos de los administrados (específicamente, los trabajadores), haciendo énfasis en los bienes jurídicos “seguridad” y “salud” en el trabajo; y, por otro lado, en la exigencia por parte de la SST hacia los empleadores a fin que los trabajadores realicen sus labores en un entorno de trabajo seguro y saludable, a través de la planificación, elaboración e implementación de medidas correctivas y, sobre todo, preventivas, que tengan por objetivo la plena protección de sus derechos.

2.3.4.1. Deber de resguardo de los bienes jurídicos protegidos en materia de SST, por parte de la Administración Pública

Respecto del deber de resguardo de la Administración Pública de los bienes jurídicos que comprende la SST, corresponde señalar que la Administración tiene un papel protagónico en la salvaguarda del derecho a la SST, para lo cual debe ejercer un rol activo y participativo frente a todos aquellos actos u omisiones efectuados por los empleadores que supongan un real o potencial peligro para los derechos de los trabajadores, ya sea en el ámbito público o privado. En esa línea, se sirve de diversos instrumentos técnico-normativos, políticas, recursos y procedimientos que le permiten establecer un marco jurídico que regule reglas mínimas en materia de protección de la SST.

En el caso del ordenamiento jurídico peruano, las entidades que destacan en este deber de resguardo de la SST son la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y la SUNAFIL, instituciones cuyas finalidades y funciones inciden sobre la protección del derecho a la SST en el ámbito público y privado; y, asimismo, que se complementan desde un enfoque normativo, de planificación, fiscalizador y de gestión.

Con relación a la labor de SERVIR, cabe indicar que dicha entidad, según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea a dicha autoridad, ostenta la calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), el cual comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades administrativas en la gestión de los recursos humanos, y a través de la cual se establecen, desarrollan y ejecutan diversas políticas de Estado respecto del servicio civil (artículo 2).

En esa misma línea, el SAGRH, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1023, está conformado por siete (7) subsistemas, siendo uno de estos el subsistema de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, el cual regula las relaciones que se establecen entre empleadores y

trabajadores en materia de políticas y prácticas de personal (Andamayo Flores & Calderón Tarrillo, 2023: 9). Este subsistema, a su vez, se compone de diversos procesos, entre los cuales se encuentra el denominado proceso de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), conforme lo establecido en el artículo 3, numeral 3.7, literal a) del Reglamento de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

De esta manera, SERVIR, en el ejercicio de su rol como ente rector del SAGRH, tiene como una de sus políticas centrales en materia de SST la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales que pueden afectar a los servidores públicos, bajo el enfoque de sistema de gestión (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2018: 9). Para el logro de dicha finalidad, SERVIR promueve en las entidades de la Administración Pública la implementación del proceso de SST, el cual consiste en la aplicación de un conjunto de medidas destinadas a garantizar el respeto y protección del derecho a la SST, tales como la constitución de un Sistema de Gestión de SST, la instalación de un Comité de SST, la elaboración de la Matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER) y del Programa Anual de SST, la creación de un Reglamento Interno de SST, entre otros.

Conforme se puede apreciar, las funciones y objetivos que tiene SERVIR en relación con la SST poseen un enfoque esencialmente de planificación, promoción y gestión de las políticas en materia de SST, y resultan de suma utilidad para orientar la toma de decisiones y actuaciones que realizarán los empleadores públicos y privados para prevenir y controlar la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales que afecten o puedan afectar los derechos de los trabajadores.

En cuanto a la SUNAFIL, dicha entidad tiene a su cargo los roles de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), sistema administrativo conformado por el conjunto de normas, recursos, procedimientos, técnicas e instrumentos orientadas al cumplimiento de diversas finalidades, entre las cuales destaca el respeto de la normativa laboral y de prevención de riesgos laborales, las cuales se encuentran estrechamente vinculadas con la SST,

conforme lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, LGIT). De este modo, la SUNAFIL se encarga de velar por el cumplimiento de las normas en materia sociolaboral y de SST en el ámbito público y privado, a través de, entre otras, actuaciones de fiscalización y sanción en dichas materias. Un mayor detalle respecto a la organización, funciones y objetivos de la SUNAFIL en relación con la SST será explicado posteriormente.

En base a lo expuesto, tanto SERVIR como SUNAFIL, en el marco de sus competencias, desarrollan, implementan e impulsan diversas medidas – complementarias entre sí– relacionadas con la SST, las cuales deben buscar que los empleadores establezcan un correcto, oportuno y eficiente control de los accidentes laborales y enfermedades ocupacionales a fin de procurar la protección del derecho a la SST en favor de los trabajadores.

2.3.4.2. Deber / obligación de protección del derecho a la SST por parte de los empleadores

Por su parte, en cuanto al deber / obligación de los empleadores en materia de SST, es menester indicar que los empleadores, conforme lo señalan diversos organismos internacionales, constituyen parte interesada en la mejora de la salud de sus trabajadores no solo porque ello permite el correcto desarrollo y sostenibilidad de la empresa como organización, sino también porque dicho desarrollo supone un impacto directo en la sociedad (Organización Mundial de la Salud, 2010: 14). Ya sea desde una perspectiva ética, empresarial o global (Organización Mundial de la Salud, 2010: 5-8), los fundamentos que sustentan la necesidad de que los empleadores participen en la promoción de la SST y garanticen a favor de sus trabajadores la existencia de un entorno laboral saludable son, por lo menos, diversos, válidos y comprobables.

De este modo, al ser la protección de la SST un aspecto de alto interés para los propios empleadores en aras del beneficio de la organización y la comunidad, estos se constituyen en responsables de la promoción de la salud de sus trabajadores y, asimismo, de la adopción de todas aquellas medidas destinadas

a garantizarles una adecuada calidad de vida (Pérez Vallejo, 2022: 33-34). Dicha responsabilidad, en consecuencia, se traduce en la exigencia de una serie de obligaciones o deberes mínimos que deben cumplir, de forma activa y participativa, para gestionar y prevenir la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales.

Así las cosas, la SST genera en los empleadores responsabilidad respecto a, entre otros, lo siguiente (Toyama Miyagusuku & Vinatea Recoba, 2013: 539): i) centro de labores, en cuanto a la provisión, conservación y adecuado equipamiento de los espacios o áreas de trabajo, a fin de garantizar una adecuada protección a los trabajadores frente a los accidentes laborales y enfermedades profesionales; y, ii) medidas de seguridad, las cuales deberán ser implementadas en el centro de labores, el medio ambiente y el ecosistema.

En esa misma línea, en el ordenamiento jurídico peruano, tales exigencias se encuentran plasmadas en diversos dispositivos normativos, siendo los principales la LSST (artículo 49) y el RLSST (artículos 92 al 104). En ese sentido, dichas obligaciones normativas de los empleadores en materia de SST se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Garantizar la SST de los trabajadores en el ejercicio de sus actividades laborales: i) en el centro de trabajo, o ii) con ocasión de dichas actividades.
- b) Desarrollar actuaciones de forma permanente a efectos de optimizar los niveles de protección de la SST.
- c) Identificar, evaluar y gestionar los riesgos laborales existentes en el centro de labores y en los puestos o funciones específicas de los trabajadores, a fin de adoptar las medidas preventivas y correctivas respectivas.
- d) Identificar las modificaciones realizadas o que puedan realizarse a las condiciones de trabajo, con la finalidad de implementar las medidas de prevención de riesgos laborales correspondientes.

- e) Practicar exámenes médicos ocupacionales a los trabajadores, de manera obligatoria y cada dos años; así como, evaluaciones cualitativas y cuantitativas de los factores de riesgo para la salud de los trabajadores.
- f) Garantizar que las organizaciones sindicales realicen, de manera democrática, las elecciones de los representantes de los trabajadores.
- g) Asegurar, a través de la asignación de recursos que resulten necesarios, el real y efectivo trabajo del Comité de SST.
- h) Garantizar, durante todo el devenir de la relación laboral y de forma oportuna y adecuada, la capacitación y entrenamiento en materia de SST a favor de los trabajadores.
- i) Informar a los trabajadores, de manera adecuada y efectiva, toda la información sobre: i) los riesgos existentes en el centro de trabajo y en el puesto o función específica; y ii) las medidas de protección y prevención aplicables a tales riesgos.
- j) Indemnizar a los trabajadores afectados por los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, en caso de comprobarse el incumplimiento del deber de prevención.

En esa misma línea, la LSST dispone que el cumplimiento de dichas obligaciones por parte de los empleadores, a su vez, se encuentran sujetas a verificación, vigilancia y, de ser el caso, sanción por parte de la Administración Pública, concretamente a través del Sistema de Inspección de Trabajo a cargo de la SUNAFIL (artículos 95, 96 literal g y 103). Este cumplimiento de garantizar la SST de los trabajadores se extiende, según la LSST, a las personas que prestan servicios, al personal bajo modalidades formativas laborales, los visitantes y usuarios, entre otros.

Como se puede apreciar, las obligaciones a cargo del empleador en materia de SST guardan una relación directa con la potestad sancionadora de la Administración, representada por la SUNAFIL, en la medida que esta última tiene

el deber de exigir a los empleadores el cumplimiento de todas aquellas medidas destinadas a reducir el costo que representan para la sociedad, las lesiones y las enfermedades profesionales, procurando un entorno de trabajo seguro y saludable para los trabajadores (Raffo Lecca, 2016: 101). Ello permite, por un lado, que se mejore la productividad y competitividad de las empresas; y, por otro lado, que se asegure y fomente el adecuado desempeño y desarrollo tanto profesional como personal de los trabajadores en su centro de labores.

Habiendo verificado la estrecha relación que existe entre la potestad sancionadora de la Administración y la SST producto del análisis de las responsabilidades de la Administración y de los empleadores en dicha materia, es menester dilucidar ahora si tales categorías jurídicas se encuentran vinculadas con los bienes jurídicos “seguridad” y “salud” a los que se ha hecho mención anteriormente. Ello, a efectos de poder corroborar no solo la complejidad de la SST como un derecho de protección múltiple desde los ámbitos del Derecho Laboral y el Derecho Administrativo, sino también la amplitud y el enfoque del alcance protector que presenta el derecho a la SST respecto de los trabajadores.

2.3.5. Relación entre la potestad sancionadora, la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) y los bienes jurídicos “seguridad” y “salud” en el trabajo

De todo lo expuesto hasta el momento sobre la potestad sancionadora de la Administración, la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) y la “seguridad” y “salud” como bienes jurídicos tutelados por la SST, y tomando en cuenta la existencia de espacios comunes que entrelazan tales categorías jurídicas, podemos identificar tres (3) cuestiones importantes respecto a las mismas:

- 1) Se advierte, en primer lugar, una **estrecha relación entre la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) y los bienes jurídicos “seguridad” y “salud”**, entendiendo estos últimos como una manifestación más concretizada de los bienes seguridad y salubridad pública.

Esta relación se basa, principalmente, en el hecho que la SST funciona, en primer lugar, como una disciplina que busca regular todos los aspectos vinculados a la prevención de accidentes de trabajo (contenido del bien jurídico “seguridad”), así como de las enfermedades ocupacionales (contenido del bien jurídico “salud”) que puedan producirse producto de las labores que puedan realizar los trabajadores en sus centros de labores o con ocasión de éste.

Adicionalmente, el concepto de SST aparece, desde un enfoque jurídico, como un derecho dotado de un contenido propio / autónomo (su ejercicio no se encuentra sometido o depende de otros derechos) y especializado (enfocado en los trabajadores), en el sentido que hace referencia a que los trabajadores tienen derecho a recibir, por parte de su empleador, todas aquellas prestaciones de salud necesarias y suficientes hasta su recuperación (de ser esto posible) como consecuencia del accidente laboral o enfermedad ocupacional padecida.

Por ende, la SST coadyuva significativamente a la adecuada satisfacción de los bienes jurídicos seguridad y salud, de titularidad de los trabajadores, en el ámbito laboral, especialmente a través del reconocimiento normativo de los procesos, principios, deberes, obligaciones y demás exigencias que dicho concepto establece respecto de los empleadores.

2) Se evidencia, asimismo, una **vinculación entre la potestad administrativa sancionadora y la SST**, ya que la primera opera como un instrumento de control en dos (2) sentidos:

- a. Por un lado, como un mecanismo que permite castigar o sancionar las conductas contrarias a la normativa en materia de SST, generando un efecto no solo punitivo sino también disuasivo; y,
- b. Por otro lado, como un mecanismo que permita garantizar el adecuado respeto de la SST entendida como derecho que abarca la

planificación, elaboración, adopción y revisión de todas aquellas medidas destinadas a la prevención de accidentes laborales y/o enfermedades ocupacionales en perjuicio de los trabajadores cuando éstos realizan sus actividades en el centro de labores.

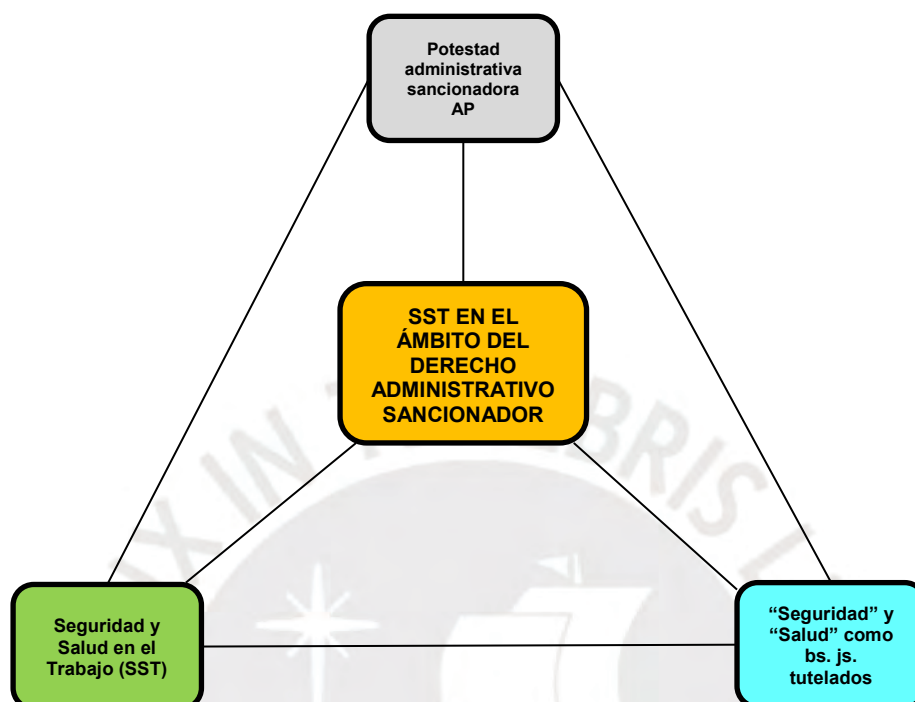
- 3) Se presenta, por último, una **vinculación entre la potestad sancionadora de la Administración y la “seguridad” y “salud” protegidas por la SST**, toda vez que, al ser la potestad sancionadora un instrumento de control de la SST que busca velar por el respeto y cumplimiento de la normativa administrativa vinculada con la SST, esta potestad contribuye, indirectamente, en la protección o tutela de tales bienes jurídicos.

No basta, por lo tanto, el mero reconocimiento de una disciplina o derecho en materia de SST, sino que también resulta necesaria la intervención de la Administración

En base a estos aspectos, resulta posible concluir que nos encontramos ante la configuración de una relación tripartita entre la potestad sancionadora de la Administración, la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) y la “seguridad” y “salud” como bienes tutelados por esta última. Ello, toda vez que dichos elementos interactúan de forma constante y gravitante en el marco de las relaciones que se generan entre la Administración y los administrados, y entre los propios administrados (concretamente, los empleadores y trabajadores).

En ese sentido, en el siguiente gráfico se ilustra cómo se vinculan los elementos antes mencionados, para dar paso a una concepción de la SST propia del ámbito específico del Derecho Administrativo Sancionador:

Gráfico N° 3: Relación entre la potestad sancionadora de la Administración, la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), y la seguridad y salud como bienes jurídicos protegidos



Fuente: Elaboración propia

En atención a lo anterior, habiendo explicado el concepto de la SST desde la óptica del Derecho Administrativo y, en particular, haciendo hincapié en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador; a continuación, procederemos a desarrollar el contenido, características, alcances e importancia del rol que ejerce el denominado principio de proporcionalidad en el desarrollo y evolución de esta relación tripartita identificada.

CAPÍTULO II

EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

En el desarrollo y evolución del Derecho a lo largo de la historia y, en particular, en la aplicación de las diversas categorías jurídicas sobre los diversos contextos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de cada Estado, uno de los pilares fundamentales que irradia todo el ordenamiento jurídico ha sido, sin duda alguna, el denominado principio de proporcionalidad.

Desde la perspectiva histórica, un sector de la doctrina afirma que este principio tuvo sus orígenes en dos momentos: primero, en el ámbito del Derecho Penal (Perelló Doménech, 1997: 69), con la obra *De los delitos y las penas* de 1764 del autor *Ya Beccaria*, en el cual hacía referencia a que “la pena proporcional a la culpabilidad era la única pena útil”. Segundo, en el marco de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la cual se establecía que la Ley no debía establecer otras penas que las estricta y evidentemente necesarias (Pérez Gálvez, 2007: 171).

En ambos momentos, como se puede apreciar, se comenzaba a esbozar una limitación o elemento delimitador a tomar en cuenta en la relación bipartita establecida entre los ciudadanos y el Estado (cuya actuación se expresaba a través de la Ley), en lo referido a diversos criterios en materia de aplicación de penas (“culpabilidad”, “estricta y evidentemente necesarias”). Se entendía, por ende, que la actuación estatal destinada a regular normativamente las formas de castigo a los ciudadanos por los delitos cometidos no era un ejercicio meramente automático y exegético, sino que requería una evaluación, al menos, cuidadosa y reflexiva según cada caso concreto, por parte de los operadores jurídicos que aplicarán las leyes.

Sin perjuicio de lo anterior, un segundo sector doctrinario considera que el origen de este principio se remonta en realidad a Prusia, específicamente en el derecho prusiano de policía, en el cual el principio de proporcionalidad desempeñaba un

rol o función orientativo para las cortes jurisdiccionales al momento de dilucidar si determinada intervención estatal en la libertad individual se encontraba acorde a los preceptos constitucionales (Arnold, Martínez Estay & Zúñiga Urbina, 2012: 67). Así, la jurisprudencia del Tribunal Superior Administrativo de Prusia sostuvo que este principio resultaba vinculante para el poder ejecutivo, vinculatoriedad que estableció a través de la denominada “prohibición de exceso” para hacer referencia a un tipo de control sobre los poderes discrecionales de la Administración Pública y, al mismo tiempo, como un límite al ejercicio del poder de policía (Kraft, 2007: 170-171).

En el caso del derecho prusiano, entonces, es posible colegir que el empleo de este principio fue esencialmente indicativo o ilustrativo, en la medida que servía como un mecanismo de orientación a los jueces al momento de tomar decisiones respecto al ejercicio del poder de policía por parte de la Administración Pública, desde en un enfoque de adecuación constitucional. Pero, al mismo tiempo, se consideraba que el principio de proporcionalidad sí era vinculante para el poder ejecutivo (Administración), toda vez que se constituía como un parámetro de control frente a posibles excesos en los que pudiera incurrir la Administración, control que se enfocaba especialmente en el poder de policía. Sin embargo, el principio de proporcionalidad, en esta época y bajo esta perspectiva, no se relacionaba con la protección de los derechos fundamentales o la naturaleza del Estado de Derecho.

Un tercer sector de la doctrina considera que el principio de proporcionalidad tuvo su génesis a mediados del siglo XX en el Derecho alemán (Rodríguez Martínez, 2017: 128), concretamente en el Derecho Administrativo, por el cual se creó este principio como un límite directo y esencial frente a la actuación de la Administración sobre los administrados, en un primer momento. Posteriormente, con la instauración de la jurisdicción constitucional, este principio actuó como un límite a todos los poderes públicos, especialmente al Poder Legislativo.

De esta manera, desde la perspectiva de este grupo doctrinario, podemos afirmar que el principio de proporcionalidad surge como una técnica para evaluar

la constitucionalidad de las decisiones de todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), para que este último no abuse de su poder en relación con los ciudadanos y generen la afectación de sus derechos fundamentales.

Por otro lado, un cuarto grupo doctrinario postula que el principio de proporcionalidad tuvo su génesis en Estados Unidos en el Siglo XIX (entre 1882 y 1914), época en la cual se desarrollaron procesos destinados a equilibrar las actuaciones del Estado (poder público) frente a los intereses de los ciudadanos (derechos fundamentales), procesos que fueron dirigidos por la jurisdicción administrativa, la cual estaba a cargo de canalizar las relaciones entre las autoridades estatales y los administrados (Mamani Condori, Choquehuanca Calcina, Ochatoma Paravicino y Humpiri Núñez, 2023: 680).

En tal sentido, es posible afirmar que, para este sector de la doctrina, en el caso del Derecho norteamericano, se comenzó a gestar la idea de la proporcionalidad como un principio constitucional encargado de garantizar la protección de los derechos fundamentales, a través de la limitación de las actuaciones y decisiones estatales, colocando a tales derechos como un parámetro de evaluación del propio Estado.

Ahora bien, prosiguiendo con el origen y evolución del citado principio desde un enfoque histórico, con la nueva concepción liberal del Estado y del poder de policía que aparece en el siglo XIX, la cual estableció un reforzamiento adicional respecto a la protección de los derechos de las personas frente al ejercicio de dicha potestad estatal, se produjo un mayor desarrollo del principio de proporcionalidad, entendido como un límite necesario a la actuación de la autoridad. De este modo, el poder de policía no podía entenderse como una potestad de carácter ilimitado, sino que debía ejercerse de conformidad con una serie de normas y principios que estipulaban que las medidas estatales que restringían derechos eran legales siempre y cuando fueran imprescindibles y adecuadas a los fines que éstas perseguían (Pérez Gálvez, 2007: 171).

Esta forma de concebir el poder de policía en relación con el principio de proporcionalidad tuvo un amplio desarrollo en el caso de Alemania, siendo que

las cortes alemanas (tales como el *Obertverwaltungsgericht* prusiano), utilizaron este principio con la finalidad de evaluar la legalidad de las actuaciones de poder de policía del Estado, esto es, para limitar dicho poder a través de la resolución de situaciones particulares (Ferrerres Comella, 2020: 163). En esa misma línea, otros países comenzarían a estructurar y aplicar dicho principio en el desarrollo de sus procesos jurisdiccionales, con sus matices particulares, para luego dar inicio, progresivamente, a un marco doctrinario y legislativo común que permitiría entender mejor este principio.

Por lo tanto, en el caso particular de la labor judicial, el contenido del principio de proporcionalidad fue desarrollado como un instrumento a ser empleado por los jueces y cortes a fin de determinar si una restricción particular de un derecho fundamental por parte de la autoridad estatal se encontraba justificada a la luz de la Constitución (Ferrerres Comella, 2020: 163). De este modo, también en el ámbito jurisdiccional, se entendió que era necesario recurrir a este principio no solo a efecto de establecer una pena determinada, sino también para limitar los poderes o potestades del Estado ejercidas sobre los ciudadanos, tales como el poder de policía.

Pasando del modelo del Estado liberal al Estado prestacional, de éste al Estado social y, posteriormente, al denominado Estado o Administración garante, que surge a raíz de la crisis del modelo social, el cual tiene como principal función garantizar que la gestión y actuación del privado permiten atender los intereses generales de conformidad con la Constitución y las leyes (Esteve Pardo, 2015: 20), el principio de proporcionalidad se transforma y adopta un contenido acorde a este último modelo estatal.

Por un lado, se constituye, precisamente, como un instrumento que coadyuva a garantizar que la actuación de los privados –protagonistas en el marco del contexto económico y social frente a un Estado ahora relegado en parte– permita satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos, generando que el ejercicio de las potestades de la Administración frente a aquéllos no resulte desproporcionado ni arbitrario ya que ello supondría una afectación considerable a sus derechos y, por consiguiente, al posible y futuro beneficio de los demás.

Entender lo contrario supondría, sin duda alguna, que los privados no puedan desplegar sus actividades económicas de manera segura y pacífica, impidiéndoles cumplir con su labor de coadyuvar al resto de la sociedad.

Por otro lado, el principio de proporcionalidad se ve reforzado en su función original y principal de constituir un límite a toda la actuación de la Administración Pública, la cual, si bien en este modelo ha encomendado muchas actividades y sectores que antes se circunscribían a su órbita pública en las manos de la órbita privada, no ha dejado de lado su participación e incidencia en algunos intereses generales que deben estar debidamente atendidos y garantizados (Esteve Pardo, 2015: 22-23).

En ese sentido, considerando que la Administración aún presenta un ámbito de intervención que resulta más acotado, es necesario e indispensable contar también con la intervención del principio de proporcionalidad no solo para limitar su marco de decisiones y acciones, sino también para delimitar, orientar y redimensionar éstas a fin de que permitan asegurar, efectivamente, la satisfacción de los intereses de toda la sociedad. Esto supone, entre otros aspectos, dotar al principio de proporcionalidad de la cualidad de un principio rector del Derecho Administrativo, que haga posible un real y efectivo control de las decisiones y actuaciones materiales de las autoridades administrativas que incidan o puedan tener incidencia en los derechos de los ciudadanos.

De esta manera, el Estado y, en particular, la Administración presenta un actuar o realización de carácter limitado mas no eliminado, enfocado en asegurar, en primer lugar, que el interés general se pueda ver beneficiado al servir de apoyo a los privados y, en segundo lugar, que determinados factores externos puedan interrumpir u obstaculizar este esquema de organización colaborativo (Estado - privados - sociedad en general), adoptando las medidas que sean necesarias para reducir o eliminar dichos elementos perjudiciales.

En virtud de lo anteriormente mencionado, es posible entender por qué el principio de proporcionalidad ha estado presente en el nacimiento y evolución misma de los Estados, puesto que ha servido como un criterio limitativo del

marco de actuaciones y decisiones de este último, en pro de garantizar un adecuado ejercicio de sus potestades públicas sobre la esfera jurídica de los ciudadanos con los cuales se relaciona. No podría considerarse, por lo tanto, que un Estado es respetuoso de los derechos e intereses de las personas si no respeta, al mismo tiempo, el conjunto de principios constitucionales que constituyen su origen y propia razón de ser, el cual incluye al principio de proporcionalidad. De lo contrario, estaríamos ante un modelo estatal que podría recaer no solo en un actuar abusivo frente a sus ciudadanos, sino también, y peor aún, en una arbitrariedad desmedida.

Habiendo explicado brevemente los antecedentes del principio de proporcionalidad, a continuación, se explicarán los diversos desarrollos, a nivel doctrinario, del concepto de este principio, a efectos de poder identificar aquellos elementos que resultan comunes en su contenido y que pueden ser aplicados en la solución de situaciones concretas

3.1. Aproximación doctrinaria al concepto del principio de proporcionalidad

Conforme se explicó anteriormente, el principio de proporcionalidad, desde su concepción, ha sido entendido como un elemento a ser tomado en cuenta por los Estados y, particularmente, por la Administración Pública a efectos de que las acciones y decisiones que tome respecto de la situación jurídica (derechos, obligaciones, deberes) de los ciudadanos guarden una adecuada relación y proporción con la finalidad que se busca alcanzar producto de dichas decisiones adoptadas.

Así las cosas, resulta importante evaluar en qué consiste dicho principio a fin de comprender cuáles son sus principales aspectos o elementos característicos, así como su vinculación con otros derechos, para luego poder entender su aplicación en el marco de relaciones jurídicas existentes entre la Administración y los ciudadanos.

De esta manera, corresponde señalar previamente que el estudio del principio de proporcionalidad en el ámbito jurídico parte de una interrogante de suma importancia, que guarda relación con la noción y esencia misma del Derecho: “¿Tiene algo de ‘razón’ o ‘proporción’ el Derecho?”. En pocas palabras, se trata de resolver la cuestión de si una determinada ley, acto administrativo, sentencia judicial u otra expresión del Derecho –o, en general, el Derecho mismo– es o puede ser proporcional o razonable en su concepción y aplicación (Sapag, 2008: 160).

Así las cosas, a efectos de intentar comprender el concepto de proporcionalidad o razonabilidad resulta necesario tomar en consideración dos (2) premisas sobre el Derecho como disciplina, desde una óptica teleológica y de justicia (Sapag, 2008: 160):

- i. El Derecho se concibe como una herramienta fundamental de los hombres para la ordenación de la vida social, es decir, no constituye un fin en sí mismo.
- ii. El Derecho tiene por finalidad, a efectos de lo señalado en la premisa anterior, lograr relaciones justas entre las personas: el logro de la justicia y el bien común.

En ese orden de ideas, podemos indicar que la formación del contenido del principio de proporcionalidad tiene como presupuesto para su utilización la evaluación de un conjunto de valores determinado; y, al mismo tiempo, se encuentra encaminado a fines de naturaleza similar a dichos valores que persigue, esto es, un conjunto de expectativas o deseos de corte valorativo. En ese sentido, estas premisas o presupuestos tienen como elemento común el estar imbuidas por un componente de carácter axiológico en términos jurídicos (axiología jurídica), esto es, el dilucidar cuáles son o serán los “valores intrínsecos” del Derecho (Williams-Benavente, 1981: 226), los cuales primarán sobre otros al momento de elaborar o aplicar el derecho.

Habiendo comprendido el alcance y sentido de la interrogante anterior, cabe indicar que, para poder esbozar una definición del principio de proporcionalidad, debemos en primer lugar analizar la definición de “principio” que antecede al término “proporcionalidad”, desde una perspectiva jurídica, para poder contar con una mayor claridad del término compuesto “principio de proporcionalidad”.

En esa línea, podemos señalar que los principios constituyen normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible, de conformidad con las posibilidades fácticas y jurídicas, vale decir, se entiende que los principios son *mandatos de optimización* (Alexy, 1993: 86-87). De este modo, los principios se distinguen de las “reglas”, las cuales son normas que solamente se deben cumplir o no.

Respecto al término “proporcionalidad”, existen también diversas consideraciones a destacar. La proporcionalidad, entendida desde una concepción general, se define como “[c]onformidad o proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí” (Real Academia Española, s.f., definición 1). Se aprecia, por lo tanto, que existe un elemento o criterio particular (“conformidad o proporción”) que define o delimita las relaciones entre dos o más elementos (“partes con el todo” o “cosas relacionadas entre sí”).

En cuanto a una concepción o definición vinculada al ámbito jurídico, cierto sector de la doctrina considera que el principio de proporcionalidad se entiende, en sentido amplio, como un medio de control frente al legislador al momento de regular derechos fundamentales, y no necesariamente como un mecanismo de solución de conflictos entre principios constitucionales y derechos fundamentales (Rodríguez Martínez, 2017: 129). Esto es, se trata de un principio que actúa como límite al actuar del Poder Legislativo al momento de evaluar leyes que regulen derechos fundamentales.

Concebido de este modo, el citado principio se constituye como un parámetro general de carácter instrumental, conformado por diversos criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la legalidad de cualquier límite

normativo, así como, la interpretación o aplicación de las normas que tengan por finalidad afectar los derechos de los ciudadanos (Barnes, 1998: 16).

Esta definición, por lo tanto, se enfoca en la proporcionalidad desde una perspectiva instrumental, ya que la entiende como un medio de carácter eminentemente interpretativo que permite a los órganos jurisdiccionales fundamental la interpretación de lo que los derechos fundamentales ordenan, prohíben, o permiten al legislador en los “casos difíciles”, entendidos estos últimos como aquellos en los que se presenta un conflicto entre principios constitucionales que proveen razones a favor y en contra de una determinada intervención legislativa en derechos fundamentales (Lopera Mesa, 2011: 125-126).

Asimismo, se puede destacar de esta concepción del principio de proporcionalidad que la misma se encuentra orientada hacia el Poder Legislativo, siendo que dicho principio actúa como un marco de referencia para el legislador en el desarrollo de su función normativa cuyos efectos puedan tener repercusión en los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, también se considera a nivel doctrinario que el principio de proporcionalidad –también denominado como “principio de razonabilidad”– se encuentra orientado hacia la defensa de los administrados, esto es, que se emplea como una regla particularizada que opera sobre el ámbito de actuación de la Administración respecto a las decisiones de gravamen que esta adopta sobre los administrados, en la medida que sus decisiones y medidas suponen, en muchos casos, una afectación sobre los derechos y bienes de estos últimos (Morón Urbina, 2019: 92).

Se trata, por ende, de concebir la proporcionalidad como un instrumento protector de la persona humana en relación con la salvaguarda del interés público, lo cual se concretiza en una necesaria limitación de los actos de gravamen de la Administración sobre los administrados, de tal modo que sus decisiones estén dotadas de legitimidad tanto jurídica como social.

De esta manera, y a diferencia con lo que ocurre con el primer enfoque antes mencionado, la definición del principio de proporcionalidad, por un lado, se enfoca más desde un ámbito garantista en favor de los administrados al incluirlos como factor de evaluación en la concepción y aplicación de dicho principio; y, por otro lado, opera respecto de las decisiones y actuaciones de la Administración Pública, es decir, como un límite a todo el conjunto de actividades que esta última despliega y que tenga incidencia en los derechos de los administrados con quienes interactúa.

Ahora bien, desde otra óptica, el principio de proporcionalidad, en sentido estricto, supone que los fines perseguidos por la limitación a los intereses de los administrados sean válidos y legítimos en un Estado de Derecho (Rubio Correa, 2005). Es decir, se busca que esta limitación no solo cuente con un sustento o respaldo formal otorgado por la ley (legalidad), sino también con un apoyo de carácter sustantivo o material por parte de los ciudadanos (legitimidad).

Por lo tanto, si estos fines –que en muchos casos se traducen en actos de gravamen en contra de los administrados–, tienen por finalidad justificar un comportamiento arbitrario, autoritario o discriminatorio por parte de la Administración Pública, entonces se concluye que la misma vulnera el principio de preferencia por los derechos fundamentales (otro principio constitucional básico en todo Estado Constitucional de Derecho) y, en consecuencia, deviene en inconstitucional (Guzmán Napurí, 2013: 46-47).

Otra aproximación del principio de proporcionalidad la encontramos a través de su vinculación con el Derecho Constitucional, por la cual se señala que el mismo es un principio de naturaleza constitucional que permite medir, controlar y determinar que aquellas injerencias directas o indirectas, tanto de los poderes públicos como de los particulares, sobre el ámbito o esfera de los derechos de las personas, respondan a diversos criterios (adecuación, coherencia, necesidad, equilibrio y beneficio) entre el fin lícitamente perseguido y los bienes jurídicos potencialmente afectados o intervenidos, de modo que sean compatibles con las normas constitucionales (Beteta Amancio, 2013: 9).

En base a lo señalado hasta ahora, podemos señalar que el “principio de proporcionalidad” hace referencia, en términos generales, a un criterio o término que exige a los operadores jurídicos de un determinado Estado (legisladores, jueces, servidores, funcionarios, abogados, entre otros) que adopten determinadas acciones en la mayor medida posible, en función a la evaluación de cada caso particular (“de conformidad con las posibilidades fácticas y jurídicas”). Este principio implica, en definitiva, un límite a la actuación estatal que sirve de garantía a los derechos e intereses de los ciudadanos.

Como puede apreciarse, las definiciones que se han esbozado en la doctrina sobre el principio de proporcionalidad resultan, en términos generales, muy diversas y diferentes tomando en cuenta la perspectiva bajo la cual dicho principio se analiza o interpreta (por la finalidad que persigue dicho principio, por los sujetos que se encuentran sometidos a su aplicación, por los bienes jurídicos que tutela, por su carácter instrumental, entre otros).

En ese sentido, a efectos de acotar la lectura del contenido del principio de proporcionalidad, procederemos a explicar, en primer lugar, cómo se entiende este desde el ámbito del Derecho Constitucional, toda vez que en el ámbito del Derecho Interno la Constitución -y, por ende, los principios contenidos en este- constituye el núcleo central del ordenamiento jurídico, sirve de parámetro interpretativo y valorativo para el conjunto de normas que integran dicho ordenamiento (entre ellas, las normas en materia de SST, en el ámbito del Derecho Laboral y el Derecho Administrativo), y define los aspectos básicos o fundamentales que regulan la relación entre el Estado y la ciudadanía (García Toma, 2003: 191-193).

3.1.1. El principio de proporcionalidad entendido desde la perspectiva del Derecho Constitucional

En cuanto a la concepción del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Constitucional, podemos afirmar preliminarmente que el desarrollo de este principio, si bien se caracteriza por su complejidad y diversidad, posee matices interesantes en su contenido tanto desde la perspectiva constitucional

como desde la óptica administrativa, siendo estas últimas de suma importancia a efectos de la presente investigación.

La importancia de este principio a nivel constitucional radica precisamente en el hecho que, concretamente en el ordenamiento jurídico peruano, no existe una referencia explícita al principio de proporcionalidad, lo cual hace necesario que se deban analizar e identificar aquellas instituciones jurídicas que, en el ámbito del Derecho Constitucional, servirán de premisa o base para justificar el reconocimiento y aplicación de dicho principio (Grández Castro, 2010:338). Es, por lo tanto, la búsqueda del fundamento del principio de proporcionalidad lo que resalta su relevancia constitucional en términos tanto teóricos como prácticos, haciéndolo merecedor de un análisis más minucioso, crítico y reflexivo.

En esa misma línea, el principio de proporcionalidad resulta trascendental en el ámbito constitucional en la medida que se relaciona o vincula con otros principios y valores constitucionales, encarnando una idea de exigencia de justicia material presente en un Estado de Derecho y exigible a todos los poderes públicos (Castillo Benites, Cueva Quezada & Ludeña González, 2024: 1508), que descarta o prohíbe todo tipo de sacrificio o afectación de derechos que sea inútil, innecesario y desproporcionado (Masbernat Muñoz, 2009: 376-377). De este modo, encontramos un elemento diferenciador en el principio de proporcionalidad que lo destaca en comparación a otros principios y que, en consecuencia, enriquece su contenido: su carácter valorativo y relacional.

Como tercer y último argumento a favor de la importancia del principio de proporcionalidad, tenemos que este constituye un principio rector fundamental no solo del Derecho Constitucional, sino de todas las otras ramificaciones existentes del Derecho, incluyendo al Derecho Administrativo, en la medida que opera como: i) un límite material de las actividades de las autoridades administrativas que se ejercen sobre la libertad de los administrados, y ii) un instrumento eficaz de control jurídico material de las decisiones discrecionales que adoptan las autoridades administrativas (Perelló Doménech, 1997: 69).

Teniendo clara la importancia del principio de proporcionalidad, es menester explicar las distintas acepciones que existen sobre tal principio en el ámbito constitucional. Así, una primera perspectiva del citado principio a nivel constitucional lo acota a una dimensión esencialmente procedimental, en el entendido que constituye un procedimiento, correcto a nivel conceptual y normativa y con pretensión de universalidad, que todo tribunal debe utilizar para interpretar y aplicar las normas sobre derechos fundamentales que se encuentran contenidas en una constitución (Alexy, 1985: 111-115). Por ende, el principio de proporcionalidad, visto desde esta óptica, funciona como un instrumento predefinido conceptual y normativamente que es de suma utilidad para analizar las normas cuyo contenido versa sobre derechos fundamentales, haciendo énfasis en su carácter práctico (interpretación y aplicación).

Por su parte, otro sector de la doctrina concibe el principio de proporcionalidad desde una perspectiva más interpretativa y argumentativa, la cual pone en tela de juicio los cimientos del enfoque conceptual y normativo de dicho principio. En efecto, en primer lugar, se critica la justificación conceptual del principio de proporcionalidad debido a que tales razones no son independientes de consideraciones normativas, en la medida que la estructura de las normas constitucionales nace producto de un juicio interpretativo; y, por otro lado, se cuestiona la plausibilidad normativa del principio de proporcionalidad ya que esta tendencia suele restarle fuerza normativa a los derechos constitucionales y, al mismo tiempo, genera que los jueces constitucionales o no desarrollen una argumentación moral sustantiva al momento de emitir sus sentencias, o que lo hagan de una forma distorsionada (Caminos, 2014: 72).

De este modo, tenemos que esta segunda noción del principio de proporcionalidad, contraria a la primera, se decanta por un entendimiento más flexible y acrítico de dicho principio, dejando de lado postulados apriorísticos que buscan establecer los contornos conceptuales del mencionado principio y reforzando el componente argumentativo que permita justificar su aplicación a cada caso concreto.

Por otro lado, una tercera concepción del principio de proporcionalidad delimita su contenido en atención a su vinculación con un conjunto de teorías sustantivas sobre los derechos que inciden en la justicia constitucional, tales como la naturaleza relativa de los derechos, los fines legítimos que justifican la limitación de estos derechos y el test de proporcionalidad (Ferrerres Comella, 2020: 166 y 185). En tal sentido, según esta concepción, el principio de proporcionalidad constituye un mecanismo de control constitucional ejercido por los jueces sobre los derechos que solo puede ser aplicado cuando el derecho que se evalúa resulta susceptible de ser restringido.

En atención a las ideas planteadas por estas tres corrientes doctrinarias, se puede evidenciar claramente que el común denominador que poseen es la vinculación entre el principio de proporcionalidad y los derechos de los ciudadanos, explicada desde una visión conceptualista, argumentativa o de control constitucional. Asimismo, podemos destacar que un segundo elemento compartido por dichas corrientes es el hecho que posicionan al principio de proporcionalidad como un parámetro comparativo, delimitador y orientador de las actuaciones del Estado frente al contenido de estos derechos, lo cual denota aún más su importancia como categoría jurídica.

Ahora bien, en lo referido específicamente al marco constitucional del principio de proporcionalidad en el ordenamiento jurídico peruano, es decir, en la Constitución Política vigente, debemos precisar que en dicho cuerpo normativo no existe una mención clara y expresa de dicho principio, o de algún término semejante como el “principio de razonabilidad”.

Sin embargo, cabe señalar que en nuestra Carta Magna sí existen menciones aisladas del término “proporcionalidad”, aunque –consideramos– cuyo desarrollo resulta incompleto o insuficiente a efectos de entender su real y enorme importancia, sobre todo desde la perspectiva del Derecho Administrativo.

Así las cosas, identificamos el término “proporcionalidad” o “proporcional” en dos dispositivos constitucionales concretos:

a. En el apartado referido a los derechos al honor, buena reputación, intimidad personal y familiar, a la voz e imagen: La primera mención la encontramos en el artículo 2, inciso 7 de la Constitución, el cual se encuentra ubicado en el apartado de los derechos fundamentales de la persona.

En particular, cuando se describe el contenido de derechos tales como el honor, la intimidad personal, la buena reputación, entre otros, se explica que toda persona que resulta afectada en tales ámbitos tiene el derecho a que el agente que generó dicha afectación se rectifique de forma gratuita, inmediata y “proporcional”.

Al respecto, si bien podemos destacar que se hace referencia a la “proporcionalidad” en un apartado tan importante como es el de los derechos fundamentales, debemos indicar que ello resulta insuficiente por diversos motivos.

En primer lugar, esta mención terminológica carece de claridad y precisión en su contenido, toda vez que no explica claramente qué implica que la rectificación del agente que vulneró el derecho en cuestión (por ejemplo, el derecho al honor) sea “proporcional”. Esto último, si bien en principio puede resultar correcto atendiendo al grado de abstracción o flexibilidad que le es permitido a la Constitución, o a las características del principio de proporcionalidad anteriormente mencionadas, no constituyen motivo suficiente para entender que haga referencia al contenido del “principio de proporcionalidad” que se ha explicado.

En segundo lugar, aun suponiendo que dicha alusión se entiende como el principio de proporcionalidad, ésta no se concibe como un elemento o parámetro a ser tomado en cuenta al momento de limitar o afectar todos aquellos derechos fundamentales de la persona, sino tan solo un grupo limitado de estos (honor, buena reputación, imagen).

En tercer y último lugar, el término en mención (“proporcional”) carece de un desarrollo suficiente para poder entender que constituye un principio a

la luz de la Constitución, a diferencia de lo que sucede con otros principios que, en mayor o menor medida, sí se encuentran desarrollados en dicho cuerpo normativo (por ejemplo, los principios de la función jurisdiccional regulados en el artículo 139).

b. En el apartado referido a las acciones de garantías constitucional (procesos constitucionales): Una segunda mención la podemos encontrar en el artículo 200, tercer párrafo, de la Carta Magna, el cual describe y desarrolla las acciones de garantía constitucional –también denominados procesos constitucionales– que puede emplear toda persona para salvaguardar sus derechos, tales como la acción de habeas corpus, la acción de habeas data o la acción de proceso de amparo.

En dicho apartado se señala, en primer término, que el ejercicio de las acciones de habeas corpus y amparo no se suspenden durante la vigencia de los regímenes de excepción señalados en el artículo 137 de la Constitución (estado de emergencia y estado de sitio). Posteriormente, indica que cuando se interponen tales acciones en relación con derechos restringido o suspendidos como consecuencia de estos regímenes el órgano jurisdiccional competente debe examinar la “proporcionalidad” del acto restrictivo.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado sobre el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 200 de la Constitución, vinculándolo con la potestad sancionadora de la Administración y, asimismo, precisando que dicho principio implica una proporción entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, expresada en una correlación entre la infracción cometida y la sanción a aplicar (Tribunal Constitucional, 2007: fundamento 13).

De este modo, y de forma similar al caso anterior, consideramos que esta mención a la “proporcionalidad” no puede entenderse como un desarrollo del principio de proporcionalidad, puesto que resulta insuficiente en su contenido y finalidad.

En primer término, resulta insuficiente porque solo se utiliza en relación al ejercicio de aquellas garantías o procesos constitucionales, las cuales si bien tienen por finalidad proteger un conjunto diverso de derechos fundamentales de la persona, se ubican y enfocan, por un lado, desde una perspectiva procesal o procedimental, y no sustantiva o material que constituye el campo principal de acción del principio de proporcionalidad; y, por otro lado, en un determinado contexto de actuación estatal (afectación o peligro de afectación de un derecho), lo cual se diferencia del contenido del citado principio en la medida que éste opera sobre toda actuación o decisión estatal que busque imponer un límite a los derechos (siendo que esta actuación puede ser previa a la afectación o peligro de afectación del derecho propiamente).

Adicionalmente, el término “proporcionalidad” es utilizado en un ámbito particular y excepcional, como es el caso de los estados de excepción; mientras que el principio de proporcionalidad resulta mucho más amplio y general debido a que opera respecto de toda actividad estatal que implique un límite de derechos de las personas.

Por lo expuesto, resulta claro que estas menciones a la “proporcionalidad” no pueden entenderse como suficientes para poder abarcar el contenido del principio de proporcionalidad, debido al poco o carente desarrollo que éstas presentan o a los ámbitos / contextos muy particulares a los cuales aluden.

Sin embargo, a pesar de este acotado desarrollo del principio de proporcionalidad en la Constitución, debemos señalar que al igual como sucede con otras instituciones o figuras jurídicas del Derecho Administrativo, tales como la potestad sancionadora, la falta de mención expresa de este principio no es óbice para poder afirmar que sí constituye un pilar fundamental que determina y limita el marco de actuación del Estado y, especialmente, de la Administración Pública.

En efecto, la falta o ausencia de reconocimiento constitucional de instituciones jurídicas no implica negar que el principio de proporcionalidad, por un lado, irradia en la práctica la actuación de todo el Estado en su conjunto; y, por otro lado, que es un elemento connatural del poder público (Danós Ordóñez, 1995: 150). Ello, debido a que el citado principio tiene como una de sus finalidades dotar de predictibilidad y, sobre todo, legitimidad las acciones y decisiones de las entidades que forman parte de la Administración Pública en pro del interés general.

No se trata, por ende, de un elemento carente de funcionalidad o impacto en la actividad de las autoridades administrativas sino, por el contrario, de un elemento de control de la Administración que necesariamente debe ser tomado en cuenta, sobre todo porque las actuaciones sobre las cuales recae tiene un correlato en los derechos, obligaciones y demás intereses de los ciudadanos (administrados).

3.1.2. El principio de proporcionalidad a la luz del Derecho Administrativo

En cuanto al contenido específico del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo, podemos mencionar, en el caso peruano, lo regulado en la normativa administrativa, concretamente en la Ley del Procedimiento Administrativo General - LPAG.

Dicha ley en el artículo IV, numeral 1, acápite 1.4 de su Título Preliminar, establece que, en virtud del principio de razonabilidad o proporcionalidad, las autoridades administrativas, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adoptarse 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.

De este modo, podemos señalar que el principio de proporcionalidad actúa desde una óptica o perspectiva del Derecho Administrativo *general*, esto es,

resulta aplicable a todas las actuaciones administrativas desplegadas por las entidades pertenecientes a la Administración Pública.

Por su parte, en lo que se refiere concretamente al ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, vinculado a la titularidad de la potestad sancionadora atribuida a las entidades de la Administración Pública, el artículo 248, numeral 3 de la LPAG estipula que conforme al principio de proporcionalidad, las autoridades administrativas deben velar por que las sanciones que han de imponer sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción; razón por la cual, se deberán tomar en consideración un conjunto de criterios específicos de graduación de las sanciones. Los alcances específicos del principio de proporcionalidad en este ámbito particular del Derecho Administrativo serán abordados posteriormente.

Sobre esta segunda lectura del principio de proporcionalidad, debemos precisar que la misma, precisamente, se orienta más al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, entendida como una expresión o manifestación concreta del conjunto de actuaciones administrativas que dicha Administración puede efectuar.

Conforme lo expresado, del análisis de los precitados dispositivos normativos regulados en la LPAG, se pueden extraer dos (2) elementos importantes respecto al principio de proporcionalidad:

- I. **Desde una perspectiva teleológica**, el citado principio presenta *finalidades* distintas en función al ámbito del Derecho Administrativo sobre el cual opera: (i) Derecho Administrativo general, y (ii) Derecho Administrativo Sancionador.

De esta manera, la diferencia de finalidades del citado principio en uno u otro ámbito radica en que, el principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo general tiene por finalidad que cualquier decisión de la autoridad administrativa –que incluye aquellas actuaciones destinadas a sancionar una determinada conducta–, sea el resultado de una adecuada

evaluación entre el medio utilizado (por ejemplo, potestad sancionadora y la finalidad que se busca alcanzar (por ejemplo, represión y/o prevención).

Por el contrario, el principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador tiene por objeto que la sanción que imponga la autoridad administrativa sea lo más proporcionalidad posible. Es decir, se busca escoger aquella sanción óptima que permita cumplir de mejor manera las finalidades represiva y preventiva que persigue la Administración a través del ejercicio de su potestad sancionadora (Huapaya Tapia & Alejos Guzmán, 2019: 59).

- II. Desde una perspectiva epistemológica**, el principio de proporcionalidad posee un *enfoque* de estudio particular que tiene su origen en la rama del Derecho Administrativo –la cual comprende también el Derecho Administrativo Sancionador–, tanto por el contexto de relaciones existentes entre los sujetos que integran esta última (Administración Pública - administrado), como por el elemento central que constituye la razón de ser de dicha rama jurídico (la satisfacción y protección del interés general).

De este modo, respecto de este segundo elemento identificado (enfoque del principio de proporcionalidad), a continuación, procederemos a explicar con mayor detenimiento sus alcances, en el marco de lo establecido por el Derecho Administrativo Sancionador.

3.1.3. El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador

Analizando con mayor detenimiento el principio de proporcionalidad, hemos podido advertir que su conceptualización presenta enfoques distintos dependiendo no solo de la rama del Derecho con la que nos aproximemos a este principio, sino que también su significado varía en función a las perspectivas que, dentro de una rama del Derecho, pueden existir sobre el mismo.

Así las cosas, luego de haber estudiado los principales aspectos del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, corresponde ahora profundizar en la definición del citado principio en un entorno mucho más acotado del Derecho Administrativo, el Derecho Administrativo Sancionador, a fin de comprender la estrecha vinculación que existe entre el principio bajo comentario y la potestad sancionadora de la Administración Pública, y cómo interviene el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones por parte de las autoridades administrativas hacia los administrados.

En ese marco, tenemos que el principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador se suele definir por la doctrina como aquella exigencia necesaria para que la severidad de la sanción se adecúe a la gravedad de la infracción. De esta manera, la proporcionalidad, bajo esta óptica, se construye a partir de una evaluación de la gravedad de la infracción y la sanción correspondiente que le sea aplicable como consecuencia de la comisión de dicha infracción (Aguado Correa, 1999: 493). Esto último supone entender que la proporcionalidad de la sanción administrativa radica únicamente en la relación existente entre dos (2) elementos de dicha sanción: su contenido y su condición legal.

Sin embargo, para otro sector doctrinario, el principio de proporcionalidad implica mucho más que esta relación, incorporando otros dos (2) elementos adicionales fundamentales: los objetivos de la sanción y el fundamento del principio de proporcionalidad (Petit. 2019: 369-370). Respecto a los objetivos de la sanción, este factor es esencial para entender el principio de proporcionalidad dado que implica analizar los motivos -enfocados usualmente en la protección del interés general- por los cuales se faculta y se hace necesario que Administración ejerza su potestad sancionadora en la esfera jurídica de los administrados. Ello permite, por lo mismo, evaluar también la posibilidad de limitar dicha potestad tomando en cuenta la fortaleza y suficiencia de estos motivos en correspondencia con la necesidad de resguardo de los derechos de los administrados que se verán afectados producto de la imposición de la sanción en su contra.

En cuanto al fundamento del principio de proporcionalidad, este se constituye como una explicación racional que limita el impacto de la prerrogativa punitiva de la autoridad administrativa sobre los derechos de los administrados. Como se mencionó anteriormente, el *ius puniendi* de la Administración Pública le permite menoscabar estos derechos individuales con la finalidad de procurar la protección del interés general; sin embargo, dicha necesidad de protección actúa, a su vez, como un límite de dicha potestad, dado que se expresa en el marco de las funciones que le han sido conferidas previa, expresa y normativamente a la Administración en aquellos casos en que se considere imprescindible. Por ende, bajo esta premisa, no resulta admisible una sanción desproporcional, toda vez que la misma supera aquello que precisamente ha sido calificado como imprescindible y, en consecuencia, es una medida carente de fundamento (Petit, 2019: 369-370).

Por otro lado, otro sector de la doctrina opina que el principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, analizado desde la perspectiva de su aplicación, se define y expresa en dos (2) planos distintos (Nieto García, 2005: 351):

- (i) **La aplicación del principio de proporcionalidad en el plano normativo:** Este primer plano hace referencia a que las disposiciones normativas deben velar por que las sanciones que se asignen a las infracciones sean proporcionales a estas últimas.
- (ii) **La aplicación del principio de proporcionalidad en el plano aplicativo:** El segundo plano del principio de proporcionalidad establece que las sanciones particulares que se impongan deben ser igualmente proporcionales a las infracciones concretamente imputadas a los administrados

Ahora bien, desde otro punto de vista, en la doctrina también se han definido los elementos conceptuales del principio de proporcionalidad dentro del Derecho Administrativo Sancionador haciendo énfasis en los efectos o consecuencias de la sanción administrativa en los derechos de los administrados. Así las cosas, el

principio bajo comentario se entiende que como un modelo o parámetro de evaluación que exige que se requieran distintos grados o intensidades en el uso de los criterios que componen el juicio de proporcionalidad al momento de aplicar una sanción, en atención al ámbito concreto en el que cada criterio deba ser aplicado (Tirado Barrera, 2011: 458).

En esa misma línea, y a propósito de esta definición del principio de proporcionalidad, se considera que este principio resulta determinante en contextos especiales como en el terreno del Derecho Administrativo Sancionador, debido a que permite evitar que las autoridades administrativas impongan sanciones desproporcionadas (Jinesta Lobo, 2002: 180). De este modo, el análisis de proporcionalidad de la sanción se efectúa considerando la intensidad o gravedad de la misma en los derechos de los administrativos perjudicados.

Tomando en cuenta lo analizado hasta el momento a nivel doctrinario, podemos esbozar los siguientes elementos comunes que se encuentran presentes en la definición del principio de proporcionalidad, enmarcados específicamente en el Derecho Administrativo Sancionador:

- a) El concepto y fundamento del principio de proporcionalidad en el terreno del Derecho Administrativo Sancionador se explica mediante su correlación o reciprocidad con la **sanción administrativa**.

La sanción administrativa actúa como un elemento clave que define o condiciona la construcción terminológica del principio de proporcionalidad, debido a que explica la necesidad de intervención de este último en las decisiones y actuaciones que efectúa la autoridad administrativa, según la perspectiva o punto de vista particular bajo la cual se analice la sanción como expresión de la potestad sancionadora de la Administración.

- b) La aproximación conceptual y funcionamiento del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador se efectúa tomando en consideración la necesidad de **protección** del

interés general y, al mismo tiempo, de los **derechos individuales de los administrados** afectados por la sanción impuesta.

En efecto, la salvaguarda tanto del interés general como de los derechos de los administrados opera como el parámetro principal de evaluación al momento de aplicar el principio de proporcional en el contexto del Derecho Administrativo Sancionador, en la medida que tales aspectos permiten un análisis más realista, pormenorizado y consciente de los efectos de la sanción administrativa. Esto último, empero, no excluye la posibilidad de evaluar otros criterios o factores, vinculados directa o indirectamente con dicho principio, que permitan determinar la proporcionalidad de dicha sanción.

En atención a lo expuesto, y de forma complementaria a la aproximación terminológica que hemos realizado sobre el principio de proporcionalidad, a continuación, explicaremos algunos criterios adicionales que hacen de este principio un elemento especial, inherente y característico del Derecho Administrativo Sancionador.

3.2. Enfoque particular del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador

Conforme se explicó en el apartado anterior, el principio de proporcionalidad presenta un contenido particular en cuanto a su desarrollo en el campo del Derecho Administrativo Sancionador (DAS). Sin embargo, debemos señalar que los alcances de dicho principio desde la óptica del DAS no se reducen únicamente a un tema conceptual, sino que comprenden muchos otros aspectos que genuinamente lo convierten en un principio que posee un contenido propio e independiente en esta rama específica del Derecho Administrativo.

En particular, consideramos que dicho contenido se puede explicar en base a cuatro (4) criterios claramente definidos en virtud a su relación con el DAS: (i) la doble dimensión del principio de proporcionalidad, (ii) la evaluación de requisitos

del principio de proporcionalidad, (iii) las características específicas del principio de proporcionalidad, y (iv) los límites del principio de proporcionalidad.

3.2.1. Doble dimensión del principio de proporcionalidad

Como una primera dimensión del enfoque particular que posee el principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo, específicamente el Derecho Administrativo Sancionador, se advierte preliminarmente que dicho principio establece una relación directa entre, por un lado, la actividad de la Administración Pública y, por otro, la situación de los administrados. En concreto, dicha relación o conexión se genera producto de las actividades que despliegan las autoridades administrativas respecto de dichos administrados (crear obligaciones, calificar infracciones, imponer sanciones, etcétera).

Asimismo, otro detalle importante a resaltar es que la propia naturaleza del principio de proporcionalidad es *limitativa*, es decir, fija contornos en los cuales se deben enmarcar las decisiones y actuaciones materiales de la Administración. Por lo tanto, podemos afirmar que este principio regula una relación bilateral e indisoluble en el marco de la actuación de la Administración Pública (autoridad administrativa y administrado) y, al mismo tiempo, determina un margen de evaluación para la Administración Pública, en el sentido de que ésta debe evaluar dos (2) requisitos esenciales en el contexto de dicha relación bilateral: i) los propios límites de la facultad o potestad que la Ley establece, y ii) la debida proporción entre los mecanismos que emplea y los fines públicos que busca proteger al aplicar dichos mecanismos. La observancia de estos dos elementos, como indica la LPAG, deben estar orientados a la satisfacción del interés general, pero respondiendo a criterios de adecuación y necesidad.

En ese sentido, el contenido del citado principio se puede resumir en los siguientes términos (Lucchetti Rodríguez, 2009: 485):

- a) Se aplica, en general, a las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa, cuyo objeto puede ser diverso: crear obligaciones, calificar

infracciones, imponer sanciones o establecer restricciones a los administrados.

- b)** Se aplica, asimismo, a decisiones que deben adoptarse dentro de los límites de la facultad conferida por Ley, vale decir, en el marco de las competencias que se le atribuyen a la autoridad administrativa.
- c)** Obliga que estas decisiones tengan por finalidad buscar un equilibrio entre dos (2) factores: los medios a emplear por la autoridad administrativa, y los fines públicos que dicha autoridad busca proteger, a fin de que tales decisiones respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Por lo tanto, podemos apreciar que la regulación del principio de proporcionalidad a nivel del Derecho Administrativo presenta matices particulares que lo distinguen, por ejemplo, de su concepción en el ámbito constitucional.

En primer término, dicho principio aplicado en el ámbito administrativo se enmarca dentro del conjunto de interacciones existentes entre la Administración Pública y los administrados; motivo por el cual, resulta más acotado que lo establecido por la óptica constitucional que plasma el principio de proporcionalidad a las decisiones y actuaciones de todos los agentes estatales (entre ellos, legisladores y jueces).

Asimismo, dicho principio posee un enfoque particular en el caso de la Administración, en el sentido que limita y orienta su atención tomando en cuenta su fin último y definitivo: la satisfacción del interés general. En pocas palabras, emplea el concepto de interés general como un marco de referencia que debe ser evaluado por toda autoridad administrativa al momento de tomar decisiones o implementar medidas que resulten limitadoras de los derechos de los administrados (adecuada proporción entre medios y fines).

Por último, el principio de proporcionalidad utilizado en el ámbito del Derecho Administrativo, a diferencia de lo que sucede en el ámbito constitucional, sí posee un desarrollo expreso y más detallado, lo cual se puede apreciar claramente en la regulación de la LPAG (tanto como un principio del Derecho Administrativo en general como del Derecho Administrativo Sancionador en particular).

Al respecto, debemos puntualizar la merecida importancia que otorga la LPAG al principio de proporcionalidad, en el sentido que en el artículo IV, inciso 2 de su Título Preliminar dota expresamente a este último, al igual que a los demás principios establecidos en la LPAG, de tres (3) funciones claramente diferenciadas a nivel teórico - práctico:

- 1) Función interpretativa:** Como primera función del principio de proporcionalidad, tenemos que este sirve como un criterio interpretativo a fin de resolver las cuestiones que pueden suscitarse en el desarrollo de los procedimientos administrativos.

En pocas palabras, se entiende que dicho principio tiene una utilidad para la autoridad administrativa en aquellas situaciones en las que pueden existir dudas o controversias sobre el funcionamiento y reglas del procedimiento, lo cual también incluye, evidentemente, la aplicación de aquellas disposiciones normativas existentes en la propia LPAG o en el conjunto de normas especiales o sectoriales disgregadas en todo el ordenamiento administrativo.

- 2) Función “normativa”:** La segunda función del principio de proporcionalidad consiste en que este puede ser empleado por las autoridades administrativas como un parámetro a efectos de generar otras disposiciones administrativas de carácter general.

En tal sentido, se puede utilizar el contenido del citado principio a efectos de crear normas administrativas más específicas, siendo que al momento de su elaboración y posterior implementación se deberá tomar en

consideración esta necesaria evaluación de medios y fines respecto a la limitación de los derechos de los administrados y, por otro lado, la satisfacción del interés general.

- 3) Función integradora:** Esta última función alude a que el principio de proporcionalidad puede ser empleado a fin de suplir los vacíos que existen o se puedan presentar en el ordenamiento administrativo.

Esto último resulta importante puesto que permite a la autoridad administrativa emplear dicho principio en aquellas situaciones no contempladas o exploradas aún por el ordenamiento administrativo, resultando de suma utilidad al momento de resolver un caso concreto.

3.2.2. Evaluación de requisitos del principio de proporcionalidad a la luz del Derecho Administrativo Sancionador

Otro aspecto fundamental del principio de proporcionalidad, enmarcado y acotado específicamente al Derecho Administrativo Sancionador, es el hecho que dicho principio exige a la Administración Pública la debida observancia y evaluación de diversos requisitos al momento de tomar decisiones o ejecutar actuaciones concretas.

En ese sentido, podemos establecer una división de dos (2) grupos de requisitos exigibles en virtud del principio de proporcionalidad, en los siguientes términos:

- a) Requisitos generales del principio de proporcionalidad:** Este primer grupo de requisitos se enfoca en el contenido propio del principio de proporcionalidad, es decir, en lo que caracteriza a dicho principio en el marco de las relaciones entre la Administración y los administrados. Por lo tanto, se basa en la relación intrínseca entre medios y fines que toma en cuenta la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora al momento de tomar decisiones o adoptar acciones que inciden en la esfera jurídica de los administrados.

En el caso de los *medios*, este requisito alude a las herramientas o instrumentos que emplean las autoridades administrativas para materializar su poder sancionador, los cuales pueden comprender desde medidas esencialmente formales, hasta actuaciones materiales o fácticas.

Por su parte, en cuanto a los *finés*, dicho requisito posee diversas acepciones, distintas entre sí, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- i. **Los objetivos que resultan de las normas que otorgan competencias a la Administración**, en el sentido que dichos dispositivos jurídicos otorgan facultades pertinentes a la autoridad administrativa (Canosa, 2020: 261). De este modo, se concibe a las normas como fin en la medida que estas son la base o fundamento de estas competencias y, por ende, se les debe respeto y resguardo.
- ii. **El interés general o interés público**, finalidad última por la que la Administración debe velar, la cual incluye la protección de los derechos fundamentales de las personas e implica que se realice un análisis de razonabilidad de las medidas a adoptarse y que no deben afectar a la comunidad; motivo por el cual, para cierto sector de la doctrina dicha finalidad constituye una manifestación del denominado “principio de interés público” (Pacori Cari, 2017: 9).
- iii. **Los bienes jurídicos tutelados en el ámbito de las sanciones administrativas**, los cuales por naturaleza son dignos de protección, y que la Administración busca salvaguardar en cada caso concreto a través de una evaluación proporcional entre la gravedad de la conducta infractora cometida por el administrado y la intensidad de la reacción punitiva expresada mediante la sanción aplicable (Morena del Río, 2020: 283).

De esta manera, consideramos que los alcances de estos requisitos se encuentran regulados en el artículo IV, numeral 1, acápite 1.4 del Título Preliminar del TUO de la LPAG, y engloba aspectos como la tipificación de infracciones administrativas, realización de diligencias de investigación en la etapa instructiva, evaluación e imposición de sanciones en la etapa sancionadora, aplicación de medidas preventivas y correctivas, análisis de las atenuantes y eximentes de responsabilidad administrativa, etcétera.

b) Requisitos especiales del principio de proporcionalidad: En cuanto a este segundo grupo de requisitos, los mismos versan sobre elementos adicionales y complementarios a los requisitos generales antes descritos, en atención a: i) la naturaleza de la actividad o sector económico sobre el cual recae dicho principio (por ejemplo, el sector educación o salud), ii) el marco normativo particular que se establece para situaciones o casos determinados (por ejemplo, normas referidas al otorgamiento de subsidios económicos o a procedimientos administrativos especiales); o, iii) las implicancias puntuales de este principio presenta en relación con un tema o materia en específico (por ejemplo, la seguridad y salud en el trabajo o la seguridad vial).

En ese sentido, este grupo de requisitos especiales engloba, entre otros, los criterios establecidos en el artículo 248, numeral 3 del TUO de la LPAG; así como, los criterios de graduación de dicho principio según cada sector económico y regulados en normas especiales, tales como los

sectores salud ¹⁴, transporte ¹⁵, saneamiento ¹⁶, medio ambiente ¹⁷, etcétera.

3.2.3. Características del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador

Como último aspecto vinculado al principio de proporcionalidad entendido desde la óptica del Derecho Administrativo Sancionador, debemos resaltar las características particulares que tiene dicho principio en el marco de actuaciones desplegadas por la Administración y los administrados.

En atención a todo lo explicado sobre el principio de proporcionalidad tanto a nivel doctrinario como normativo, consideramos importante destacar las siguientes características esenciales que hemos podido identificar:

- a) Posee un contenido complejo, diverso y polivalente:** En primer lugar, podemos indicar que el principio de proporcionalidad no posee un contenido sencillo. Por el contrario, resulta un elemento *complejo* debido a que en el mismo confluyen diversos componentes que se caracterizan principalmente por ser abstractos (medios, fines, legitimidad, criterios de graduación, entre otros).

Asimismo, dicho principio se caracteriza por ser sumamente *diverso* en su elaboración y/o aplicación, ya que presenta diversas acepciones o significados dependiendo del enfoque, finalidad y criterios que se busquen

¹⁴ A mayor detalle, ver el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), aprobado por el Ministerio de Salud (MINSA) mediante Decreto Supremo N° 031-2014-SA, y publicado con fecha 6 de noviembre de 2014.

¹⁵ Sobre el particular, ver los Reglamentos Nacionales aprobados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

¹⁶ Al respecto, ver el Texto Único Ordenado del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, aprobado por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 064-2023-SUNASS-CD, y publicado con fecha 6 de noviembre de 2023.

¹⁷ A mayor detalle, ver la “Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones”, aprobada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, y publicada con fecha 13 de marzo de 2013.

emplear respecto a dicho principio en relación con un determinado contexto político, social, jurídico, económico, etcétera.

En tercer lugar, y como consecuencia de las dos características antes mencionadas, puede afirmarse que el principio de proporcionalidad es de carácter *polivalente* (valor o utilidad múltiple en distintos contextos), en la medida que resulta valioso desde diferentes ángulos o perspectivas (enfoque garantista, instrumental, orientativo), desde diversos escenarios o ámbitos (político, jurídico, social, económico, entre otros), así como también en relación a diversos sujetos o actores que se involucran con éste (legislador, autoridad administrativa, juez).

b) Constituye un principio de carácter relativo: Esta segunda característica se encuentra vinculada a la operatividad o concretización propia del principio de proporcionalidad. Esto es, que dicho principio no implica prohibiciones o restricciones abstractas para los sujetos sobre los cuales actúa (en el caso de la Administración, la autoridad administrativa), sino que tales prohibiciones se determinarán según cada caso concreto, atendiendo a la relación de medio a fin que involucre el límite del derecho o libertad de la persona con los bienes, valores o derechos que se pretendan satisfacer (Barnes, 1998: 17).

De esta manera, la proporcionalidad no implica: **i)** la utilización de cualquier instrumento o medida, ni un único instrumento o medida (por ejemplo, la imposición de una multa), y **ii)** la persecución de un solo objetivo o finalidad (causa de interés general), estando estos elementos aisladamente considerados (Barnes, 1998: 17). Todo lo contrario, el citado principio ofrece una multiplicidad de soluciones tomando en consideración estos dos (2) requisitos de forma simultánea (diversidad de medios y diversidad de fines).

Por otro lado, esta cualidad de relatividad del principio de proporcionalidad también alude al propio carácter de “principio” que este posee. En definitiva, como se señaló anteriormente, se trata de un criterio cuya aplicación exige

realizar algo en la mayor medida posible (carácter mutable o dinámico), dentro de las posibilidades jurídicas existentes, y no de forma automática e invariable en función a la configuración de un determinado supuesto de hecho (carácter inmutable o estático), siendo esto último lo que diferencia al principio de una regla.

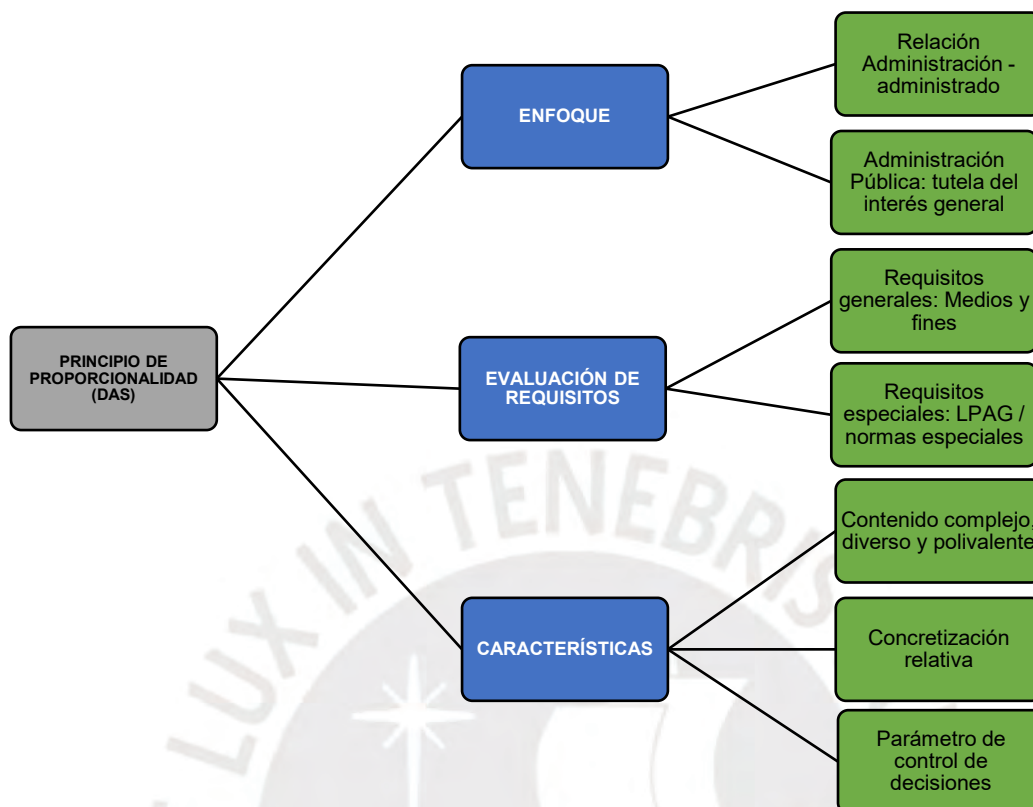
- c) **Supone un parámetro de control para toda actuación estatal destinada a limitar derechos y libertades de la persona:** Como tercera característica, tenemos que el principio de proporcionalidad opera como un elemento que impacta en el ámbito decisorio y ejecutivo de las autoridades estatales, especialmente respecto de aquellas actuaciones que inciden sobre los derechos y libertades de la persona.

Esta influencia del principio de proporcionalidad se explica en tanto que dicho principio delimita, ya sea de forma abstracta o concreta, los alcances e intensidad de las actuaciones estatales, de modo tal que estas últimas o sus efectos no resulten arbitrarias o excesivamente perjudiciales para las personas sobre las cuales recaen.

Como se puede apreciar, las características del principio de proporcionalidad en el terreno del Derecho Administrativo Sancionador resultan de suma importancia para comprender, por un lado, cómo la Administración Pública debe ejercer su potestad sancionadora cuando toma decisiones o adopta acciones limitativas de derechos; y, por otro lado, el tratamiento que la Administración, a través de la autoridad administrativa, debe dar al uso de esta potestad, la cual debe centrarse en el resguardo del interés general y de los derechos individuales de las personas.

Tomando en consideración todo lo explicado, y a modo de resumen, podemos señalar que el contenido del principio de proporcionalidad se explica y materializa en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador de acuerdo al siguiente gráfico:

Gráfico N° 4: El principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador (DAS)



Fuente: Elaboración propia

3.2.4. Límites del principio de proporcionalidad

Por otro lado, también resulta importante formular algunas interrogantes en cuanto a la concepción y aplicación del principio de proporcionalidad: ¿este principio presenta límites? Y, de ser así, ¿cuáles son estos límites?

Al respecto, consideramos pertinente resaltar tres (3) tipos de límites que a nivel de la doctrina se han esbozado (Riofrío Martínez-Villalba, 2016: 286):

- i. **Límites *a priori*:** Este primer tipo de límites opera con anterioridad a la aplicación del principio de proporcionalidad, determinando tanto su

alcance como presupuestos¹⁸, toda vez que, sin estos dos últimos elementos, dicho principio no podría funcionar.

- ii. **Límites de funcionamiento:** Estos límites se activan al momento en que se aplica el principio de proporcionalidad, y se pueden clasificar en dos (2) tipos: aquellos límites que son *internos* al principio y que resultan imputables a su mal funcionamiento; y límites *externos*, que aluden a problemas del principio ocasionados por factores extraños a este, tales como la irrazonabilidad del juez.
- iii. **Límites a posteriori:** Esta clase de límites funcionan con posterioridad a la aplicación del principio de proporcionalidad, en aquellos casos en los que, a pesar de que este se aplicó correctamente, no produjo todos los efectos esperados.

Conforme lo señalado, es posible afirmar que el principio de proporcionalidad no es ilimitado en su contenido, sino que, como el resto de principios, se encuentra sometido a diversos requisitos de carácter lógico, sustantivo, procedimental y subjetivo, los cuales operan antes, durante, y después de su aplicación; razón por la cual, su contenido y alcances se resultan más complejos no solo a nivel teórico, sino también a nivel práctico.

Habiendo analizado a detalle los aspectos más importantes del principio de proporcionalidad, a continuación, procederemos a desarrollar los alcances de este principio en el marco específico del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL en materia de la seguridad y salud en el trabajo (SST), haciendo énfasis en si existe o no una adecuada aplicación de dicho principio a través del análisis de diversas resoluciones emitidas por dicha entidad.

¹⁸ Sobre el particular, los presupuestos del principio de proporcionalidad son los siguientes (Riofrío Martínez-Villalba, 2016: 287-292): i) objeto final, ii) objeto formal, c) objeto material, y d) sujetos (causa eficiente).

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (PAS) REALIZADO POR LA SUNAFIL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (SST)

Conforme a lo expresado en los capítulos previos, el ordenamiento jurídico ha reconocido la seguridad y salud en el trabajo (SST) no solo como una categoría jurídica que actúa en el ámbito privado (relaciones empleador - trabajador), sino también como un bien jurídico que incide sobre el ámbito del Derecho Público (relaciones Administración - administrados) y que, en consecuencia, resulta merecedor de protección por parte del conjunto de autoridades estatales en general, entre las cuales se incluyen aquellas pertenecientes a la Administración Pública.

Asimismo, en atención a lo mencionado anteriormente, el propio sistema jurídico ha concebido al principio de proporcionalidad como un pilar fundamental del Estado respecto a la toma de decisiones y acciones por parte de las autoridades en relación con los ciudadanos, y que irradia al Derecho en sus diversas ramificaciones, tales como el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. En cuanto a este último ámbito, y haciendo énfasis en el Derecho Administrativo Sancionador, se pudo evidenciar que el citado principio juega un papel importante en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración sobre los diversos sectores económicos existentes, siendo uno de ellos el sector laboral que comprende, entre otras materias, la seguridad y salud en el trabajo (SST).

De esta manera, a nivel de la actuación de la Administración en cuanto a la tutela de las disposiciones legales en materia SST, esta ha dispuesto y regulado normativamente la existencia de una entidad específica que se encarga de velar, precisamente, por el adecuado respeto del derecho a la SST desde un enfoque laboral y administrativo: la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL o Superintendencia).

4.1. El rol de la SUNAFIL como autoridad central y ente rector de la Inspección del Trabajo: potestad sancionadora e importancia en materia de SST

La SUNAFIL se constituye como aquel organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que posee competencias de alcance nacional respecto de los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, inscritas o no inscritas, sociedades conyugales, sucesiones indivisas u otras formas de patrimonio autónomo (artículo 1 de la Ley N° 29981, Ley que crea la SUNAFIL y artículos 4 y 32 de la LGIT).

Dicha entidad, en lo referido a su composición, funcionalidad, finalidades, funciones y competencias, se encuentra supeditada a dos (2) cuerpos normativos de vital importancia. En primer lugar, está la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (en adelante, Ley de creación de la SUNAFIL), en la cual se establece la finalidad, ámbito de competencia y funciones generales, estructura orgánica, régimen económico y laboral, entre otros aspectos de la Superintendencia.

En segundo lugar, en cuanto a su marco de funciones y competencias específicas, a su régimen de infracciones y sanciones, así como a la organización y estructura del denominado *Sistema de Inspección del Trabajo*, la SUNAFIL actúa en base a la regulación contemplada en la LGIT, la cual constituye el instrumento primordial de dicha Superintendencia para cumplir con sus objetivos

Respecto de lo mencionado, cabe señalar que tanto la Ley de creación de la SUNAFIL como la LGIT han reconocido a la Superintendencia dos (2) roles importantes en materia de inspección del trabajo:

- I. Rol de autoridad central de la Inspección del Trabajo:** En virtud de este primer rol, la SUNAFIL se constituye como la única entidad encargada de vigilar y controlar la inspección del trabajo en el

ordenamiento jurídico peruano (artículos 3 y 18, y artículo 19, literal a) de la Ley de creación de la SUNAFIL, y artículo 19, literal a) de la LGIT).

Para cumplir dicha labor, dicha Superintendencia no solo requiere tomar en consideración lo dispuesto en la propia normativa nacional en materia de inspección del trabajo, sino también –y sobre todo– un instrumento internacional en particular: el Convenio 81 celebrado por la OIT.

II. Rol de ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo: Por su parte, la SUNAFIL también ejerce el rol de ente rector del denominado Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo (artículo 3 y artículo 19, literal a) de la Ley de creación de la SUNAFIL).

Como consecuencia de la atribución de este segundo rol, dicha Superintendencia puede dictar normas y establecer procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de su competencia que requieren de la participación de otras entidades del Estado, garantizando así el funcionamiento del Sistema de Inspección del Trabajo de forma conjunta y coordinada con los gobiernos regionales y otras entidades del Estado (artículo 18 de la Ley de creación de la SUNAFIL).

En atención a lo explicado, resulta evidente que la responsabilidad que tiene la SUNAFIL en relación con el aseguramiento del respeto del ordenamiento jurídico laboral es enorme, diversa y sumamente compleja. No solo por el hecho de consolidar estos 2 roles protagónicos anteriormente descritos, sino también por todos los efectos que ejercer ambos roles implica.

Adicionalmente, con el propósito de alcanzar las finalidades para las cuales fue creada, la Superintendencia tiene a su cargo, entre otras, las siguientes funciones generales (artículo 4 de la Ley de creación de la SUNAFIL):

- Supervisar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, ejecutando las funciones de fiscalización dentro del ámbito de su competencia.
- Aprobar las políticas institucionales en materia de inspección del trabajo, en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.
- Formular y proponer las disposiciones normativas de su competencia.
- Fomentar y brindar apoyo para la realización de actividades de promoción de las normas sociolaborales, así como para el desarrollo de las funciones inspectivas de orientación y asistencia técnica de los gobiernos regionales.
- Prestar orientación y asistencia técnica especializada dentro de su ámbito de competencia.

Por otro lado, la SUNAFIL, en su calidad de autoridad central y ente rector, ejerce la denominada *Inspección del Trabajo*, entendida como aquel servicio público que se encarga permanentemente de, entre otros, los siguientes aspectos (artículo 1 de la LGIT):

- a)** Vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.
- b)** Exigir las responsabilidades administrativas que procedan producto del incumplimiento de las citadas normas.
- c)** Orientar y asesorar técnicamente en dichas materias.
- d)** Conciliar administrativamente en las materias que correspondan.

En ese sentido, la citada Superintendencia presta dicho servicio público con el objetivo de lograr su fin principal, es decir, el promover, supervisar y fiscalizar el

correcto cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo (artículo 1 de la Ley de creación de la SUNAFIL).

De este modo, para la adecuada prestación de esta inspección del trabajo, por un lado, se le ha conferido a la SUNAFIL, entre otras, la potestad sancionadora con la finalidad de imponer sanciones frente a la ocurrencia e identificación de infracciones administrativas (artículo 4, literal e), y artículo 5 de la Ley de creación de la SUNAFIL); y, por otro lado, se ha establecido como parámetro de su actuación, entre otros, el principio de proporcionalidad (artículo 47, numeral 47.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR; en adelante, Reglamento de la LGIT).

Bajo ese contexto, a efectos de comprender claramente cuáles son los alcances y cómo la SUNAFIL ejerce su potestad sancionadora, –específicamente en aquellos aspectos en materia de SST y en la aplicación del principio de proporcionalidad–, corresponde a continuación profundizar, en primer lugar, respecto a los alcances y particularidades de la potestad sancionadora a cargo de la SUNAFIL.

Posteriormente, luego de entender las particularidades de la potestad sancionadora bajo titularidad de la citada Superintendencia, se procederá a explicar detalladamente el marco normativo sancionador (sustantivo y procedimental) sobre el cual actúa la SUNAFIL, tomando en cuenta que este presenta ciertas características singulares que lo diferencian de la regulación general establecida en el TUO de la LPAG.

4.2. La regulación normativa de la potestad sancionadora a cargo de la SUNAFIL

Como preámbulo al desarrollo de los alcances de la potestad sancionadora a cargo de la SUNAFIL, resulta necesario explicar brevemente el papel esencial que juega el Sistema de Inspección del Trabajo a cargo de dicha entidad en relación con esta potestad, desde una perspectiva orgánica, funcional y normativa.

4.2.1. El Sistema de Inspección del Trabajo y su relación con la potestad sancionadora de la SUNAFIL

En el ordenamiento jurídico peruano, se ha establecido un conjunto de disposiciones legales destinado esencialmente a asegurar y vigilar que los administrados cumplan con respetar la normativa tanto sociolaboral como de seguridad y salud en el trabajo, así como también orientar y asesorar técnicamente a dichos privados respecto a los aspectos principales de la normativa en mención.

En particular, nos referimos a la LGIT y su Reglamento, dispositivos normativos que buscan operativizar y alcanzar tales finalidades a través del instrumento denominado Inspección del Trabajo, el cual constituye un servicio público encargado principalmente de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral de forma continua. Este instrumento, a su vez, se concretiza mediante la *Función Inspectiva*, la cual hace referencia a la actividad material que comprende, precisamente, esta vigilancia y exigencia del ordenamiento jurídico sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo (artículo 1 de la LGIT).

Lo interesante de esta regulación de la LGIT consiste en que canaliza la planificación, desarrollo, implementación y retroalimentación de sus objetivos en virtud de una técnica o método propio a través de un cuerpo esquematizado y organizado, denominado Sistema de Inspección del Trabajo, el cual alude a un sistema incluido, que comprende diversos órganos y funcionarios / servidores públicos que desarrollan sus actividades de conformidad con el marco normativo vigente (Ramírez Pinedo, 2021: 10157).

Asimismo, dicho sistema se encuentra constituido por un conjunto de normas y medios diversos que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y cuantas otras materias le sean atribuidas (artículo 1 de la LGIT).

Estamos, por lo tanto, ante una entidad cuya composición y desarrollo de funciones y competencias no se realizan de forma puntual, aislada o

segmentada. Por el contrario, se estructura y actúa amparada por un universo de elementos previamente estructurados y ordenados (órganos, servidores, normas y medios) en un sistema único, polivalente e integrado, situación que, evidentemente, facilita y hace, en principio, que el cumplimiento de sus objetivos se realiza de forma más eficiente y uniforme. En tal sentido, identificamos en este aspecto un primer respaldo al Sistema de Inspección del Trabajo, de carácter orgánico y funcional.

Por otro lado, cabe señalar que, en virtud de la LGIT, el Sistema de Inspección del Trabajo regula su composición, estructura orgánica, facultades y competencias de conformidad con la normativa internacional en materia laboral, específicamente el Convenio N° 81 de la OIT, Convenio sobre la Inspección del Trabajo (en adelante, Convenio 81).

Al respecto, en el Preámbulo del convenio antes mencionado se señala que todo Miembro de la OIT para el que esté vigente el convenio deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales (Organización Internacional del Trabajo, 1947). En pocas palabras, se regula como una obligación básica y determinante para los Estados Miembro de la OIT el contar con un sistema de inspección del trabajo, es decir, un conjunto único, organizado y uniforme de elementos destinados a concretizar la actividad de inspección realizada en el territorio de cada Estado.

Para la OIT, la inspección del trabajo constituye una función pública de la administración del trabajo que se encarga de velar por el cumplimiento de la legislación laboral en todo centro de trabajo. En ese sentido, su principal rol consiste en convencer a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de que resulta necesario cumplir con la ley del centro de trabajo, para lo cual dicha función puede emplear medidas preventivas, educativas e, incluso, coercitivas (Organización Internacional del Trabajo, 2011: 8).

En lo que se refiere a la adopción de estas medidas coercitivas y, en particular, a la vinculación entre la potestad sancionadora y la inspección del trabajo, es preciso señalar que esta última, por su propia naturaleza, cuenta con la

capacidad de hacer cumplir las normas laborales, siendo que para ello puede imponer, entre otras medidas, sanciones con o sin la solicitud de intervención de los trabajadores, y sin la necesidad de recurrir previamente a la vía judicial para que este actúe en caso se suscite un incumplimiento a dichas normas (Mendizabal Bermúdez, 2019: 337).

El fundamento del ejercicio de la potestad sancionadora –y, en consecuencia, de la imposición de sanciones– en el esquema de la inspección laboral, como un mecanismo inherente al Sistema de Inspección del Trabajo, lo podemos dividir en dos (2) dimensiones, las cuales explicaremos a continuación.

Por un lado, identificamos una justificación vinculada a la credibilidad de la inspección del trabajo, la cual no solo depende de la eficacia de aquellas medidas orientadas a promover o fomentar el cumplimiento de la legislación laboral, sino también de la existencia y aplicación de otros mecanismos complementarios que sean lo suficientemente persuasivos para garantizar dicho cumplimiento. En ese contexto, aparecen las sanciones administrativas como uno de los medios de acción que pueden coadyuvar al cumplimiento de finalidades de los otros medios, tales como las medidas preventivas y las de sensibilización (Robert & Vega, 2013: 3).

En segundo lugar, el ejercicio de la potestad sancionadora en la inspección del trabajo se justifica debido a la insuficiencia, imprecisión e, incluso, imposibilidad en la aplicación de otro tipo de sanciones (por ejemplo, las sanciones “sociales”) para lograr disuadir al sujeto infractor de no transgredir la legislación laboral. De esta manera, la sanción administrativa se constituye como un instrumento que, en mayor o menor medida, permite alcanzar los fines tanto disuasorios como punitivos que requiere la inspección del trabajo para velar por el adecuado cumplimiento de dicha legislación.

Habiendo hecho esta breve pero necesaria explicación sobre el Sistema de inspección del Trabajo, la inspección del trabajo y la potestad sancionadora, corresponde explicar cómo estos aspectos se han establecido en el Convenio 81, los cuales tienen una incidencia directa en la verificación del cumplimiento

de la normativa en materia de SST. Así, es preciso indicar que, entre las diversas disposiciones reguladas en el citado convenio que se encuentran vinculadas al Sistema de Inspección de Trabajo de la LGIT y, especialmente, al ejercicio de la potestad sancionadora, podemos destacar, primero, las siguientes referidas a las funciones y el control del sistema de inspección del trabajo:

a. Funciones del sistema de inspección del trabajo (artículo 3 del Convenio 81):

- i. Velar por el cumplimiento de la normativa relacionada a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones en materia de seguridad e higiene.
- ii. Brindar facilidades técnicas y asesoría a los empleadores y trabajadores, de tal manera que el cumplimiento de la normativa en materia laboral sea más efectivo.
- iii. Poner de conocimiento a las autoridades competentes respecto a las deficiencias o abusos que no se encuentren expresa o específicamente contemplados en la normativa vigente.

b. Control del sistema de inspección del trabajo (artículo 4 del Convenio 81): La inspección deberá estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central de cada Miembro, siempre que ello sea compatible con la práctica administrativa de cada uno de ellos.

Respecto a este primer apartado, podemos apreciar que el Convenio 81 reconoce la importancia y utilidad de la inspección del trabajo –y, también, del sistema de inspección de trabajo– en aras de la salvaguarda de los derechos de los trabajadores, entendiendo que una eficaz ejecución de dicha actividad contribuye a la implementación de las políticas laborales y la aplicación adecuada de la normativa laboral. Asimismo, busca explicar esta necesidad de desarrollar y contar con sistemas de inspección, dada las numerosas y diversas

transformaciones económicas, sociales y técnicas que se han suscitado a lo largo de la historia, y que han tenido un evidente impacto en los diversos Estados en el mundo (Organización Internacional del Trabajo, 2017: 3).

En esa línea, el citado instrumento establece un listado de objetivos que debe cumplir todo sistema de inspección del trabajo, entre los cuales podemos identificar, en primer lugar, la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los derechos de los trabajadores, disposiciones que incluyen las materias de seguridad e higiene (salud).

Como segundo objetivo relevante encontramos la orientación a nivel informativo y la capacitación técnica a las administrados respecto a las disposiciones legales antes mencionadas, a efectos de que estos últimos puedan orientar su conducta a una cultura de cumplimiento normativo y, asimismo, conozcan aquellas conductas transgresoras del marco normativo laboral.

Tales objetivos estipulados en el Convenio 81 son, precisamente, los que se encuentran recogidos en la LGIT y que forman parte de las finalidades de la SUNAFIL (artículo 3 de la LGIT), así como de los enfoques de actuación de dicha entidad, esto es, el enfoque fiscalizador / inspectivo y, por otro lado, el enfoque orientativo y de asistencia técnica.

Otro detalle adicional que es posible identificar en el citado convenio está relacionado con la designación, dentro de cada Estado Miembro, de una autoridad central que unifique, administre y control el sistema de inspección del trabajo, disposición que en el caso peruano ha sido aplicada con la creación de la SUNAFIL como aquella autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo (artículo 3° de la Ley de creación de la SUNAFIL):

- a. Colaboración de peritos y técnicos en el servicio de inspección del trabajo (artículo 9 del Convenio 81):** Los países Miembros deben establecer todas aquellas medidas necesarias que permitan garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, los cuales

pueden incluir especialistas en materia de inspección del trabajo, con la finalidad de: i) velar por el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales vinculadas con la protección de la SST, y ii) investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la seguridad y salud de los trabajadores.

b. Deber de información en materia de SST (artículo 14 del Convenio 81):

Los países Miembro deberán notificar, según las disposiciones establecidas en su legislación nacional, todos aquellos accidentes de trabajo y casos de enfermedad profesional que se generen respecto a los trabajadores.

En cuanto a este segundo apartado, resulta clara la intención del Convenio 81 de regular diversos aspectos que puedan tener un impacto o influencia directa en la protección del derecho a la SST de los trabajadores, tales como la participación y colaboración de expertos (peritos y técnicos) con la función de inspección del trabajo, tanto en la revisión como en la investigación de los dispositivos normativos, procedimientos y métodos en materia de SST. O, también, la obligación por parte de los administrados de remitir información a la autoridad central de inspección del trabajo respecto a los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que puedan presentarse en sus instalaciones.

En el caso del ordenamiento jurídico peruano, es preciso señalar que se han implementado y adecuado los postulados del Convenio 81 en materia de SST a la normativa nacional. De este modo, por ejemplo y, en primer lugar, corresponde mencionar que la Ley de creación de la SUNAFIL otorga a la Superintendencia la titularidad de la potestad sancionadora en relación con el ordenamiento jurídico laboral (artículo 4, literal e) y artículo 5 de la Ley de creación de la SUNAFIL)

Asimismo, en segundo lugar, el citado cuerpo normativo también contempla en su regulación estos lineamientos en materia de SST, tanto lo mencionado sobre la colaboración de técnicos expertos (artículo 5, numeral 2, artículo 7 y artículo

25 de la LGIT), como lo indicado respecto a la remisión de información sobre accidentes labores y enfermedades ocupacionales (artículo 2, numeral 2.2 y artículo 7 de la LGIT).

En tercer lugar, en lo que se refiere al ejercicio de la potestad sancionadora, el Convenio 81 define lineamientos generales que todo país Miembro debe considerar en relación con el cumplimiento de la normativa laboral, incluyendo aquellas disposiciones referidas a la SST, siendo el principal lineamiento la regulación de sanciones adecuadas que deberán ser efectivamente aplicadas en: i) los casos de vulneración de las disposiciones legales cuya verificación de cumplimiento se encuentre a cargo de los inspectores de trabajo, y ii) los casos en que se impida la labor de los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.

En relación a este tercer aspecto, se evidencia que el Convenio 81 no es indiferente a la posibilidad de que cada Estado Miembro pueda ejercer su potestad sancionadora en respuesta a la comisión de conductas infractoras al ordenamiento jurídico laboral. En pocas palabras, dicho instrumento internacional enfatiza, por un lado, la relación que debe existir entre el Estado, la potestad sancionadora y la inspección del trabajo; y, por otro lado, la utilidad de la potestad sancionadora a efectos de garantizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales en materia de inspección del trabajo.

De este modo, plantea como un deber de los Estados Miembro el establecer en su legislación nacional aquellas sanciones adecuadas y aplicables frente a la comisión de infracciones que resulten atentatorias de las disposiciones legales en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. En concreto, el citado instrumento divide esta regulación de infracciones en dos (2) grupos:

- a. Infracciones de respaldo a la inspección del trabajo:** Este primer grupo comprende aquellas infracciones que impliquen una obstrucción, impedimento o imposibilidad de las labores de los inspectores del trabajo en el ejercicio de sus funciones inspectivas.

Al respecto, en el caso peruano, la LGIT contempla este grupo de infracciones, denominándolas infracciones “a la labor inspectiva”, en la medida que implican una acción u omisión del sujeto infractor, contrarias al deber de colaboración que debe existir hacia el personal inspectivo (artículo 31, literal b) y artículo 36 de la LGIT)

b. Infracciones por actos ilícitos cometidos en contra de la normativa laboral: Este segundo grupo abarca todas las demás infracciones que se configuran producto del incumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

En el ordenamiento jurídico peruano, la LGIT ha regulado también este grupo de infracciones, categorizándolas de la siguiente manera:

- (i) Infracciones en materia de relaciones laborales (artículo 33 de la LGIT).
- (ii) Infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo (artículo 35 de la LGIT).
- (iii) Infracciones en materia de seguridad social (artículo 35 de la LGIT).

Como puede apreciarse, el Sistema de Inspección del Trabajo descrito en la LGIT cuenta también con un segundo respaldo, de carácter jurídico o normativo, vinculado a la regulación establecida en el Convenio 81, de modo tal que su composición, organización, funcionamiento, procedimientos y normas responden a la preocupación a nivel internacional de garantizar por parte de los Estados un adecuado cumplimiento de la normativa laboral y, por ende, se han configurado tomando en cuenta y nutriéndose de los principales lineamientos contemplados en dicho convenio.

Ahora bien, es importante destacar también el carácter de “servicio público” que conforma la definición de Inspección del Trabajo regulada en la LGIT y que mencionamos anteriormente, en aras de identificar cómo es que realmente dicha

inspección se relaciona estrechamente con la satisfacción y el respeto de los derechos fundamentales de los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, e indirectamente con la sociedad en general.

Así, corresponde indicar que los servicios públicos, más allá de las diversas y distintas acepciones que estos presentan a nivel doctrinario (Zegarra Valdivia, 2012: 15-21), se pueden definir como todas aquellas actividades susceptibles de ser aprovechadas económicamente, respecto de las cuales el Estado cuenta con la facultad discrecional de otorgar o no su explotación en el mercado, y que poseen un contenido esencialmente instrumental destinado a la satisfacción de las necesidades de la comunidad (Lazarte Molina, 2003: 74). Estos servicios, en consecuencia, destacan por la presencia del componente económico en su concepción y funcionalidad bajo el enfoque de explotación, así como por su sujeción a régimen jurídico de Derecho Público que determina la posibilidad de otorgamiento de su explotación y gestión en el mercado.

Aunado a ello, es menester hacer mención a lo señalado por el TC peruano (Tribunal Constitucional, 2005: fundamentos 35-40), el cual describe y explica cómo el Estado, en su origen y desarrollo, posee un deber de promoción y resguardo de un determinado grupo de actividades económicas o servicios (p.e.: transporte, educación, salud) las cuales son de vital importancia para las personas. De esta manera, el TC establece que estos servicios, para que califiquen como servicios públicos, deben contar las siguientes características básicas:

- a. Los servicios públicos poseen una *naturaleza esencial* para la comunidad.
- b. Los servicios públicos requieren una *necesaria continuidad* de su prestación en el tiempo.
- c. Los servicios públicos deben mantener un *estándar mínimo de calidad* en su prestación.
- d. El *acceso* a los servicios públicos se debe dar *en condiciones de igualdad*.

Conforme lo expuesto, resulta claro que los servicios públicos, en los términos del TC peruano, en sentido estricto y objetivo, se encuentran sometidos a un régimen jurídico de derecho público y de contenido esencialmente regulador (Huapaya Tapia, 2015: 99), dada la importancia que estos representan para el Estado y la población en su conjunto. Dicha relevancia se traduce en una serie de características mínimas (continuidad, regularidad, igualdad, entre otras) que resulta indispensable preservar a fin de satisfacer las necesidades básicas de las personas, asegurar la protección de sus derechos; así como, determinar el conjunto de exigencias que las autoridades estatales deberán cumplir para preservar la permanencia o estabilidad de dichas características.

Por lo tanto, en el caso de la inspección del trabajo, es pertinente mencionar que si bien éste no satisface de manera directa el conjunto de necesidades que las personas requieren, sí procura y facilita dicha satisfacción de forma indirecta en favor de un público específico (trabajadores), en la medida que, a través de una adecuada verificación del cumplimiento de la normativa en materia laboral, permite no solo que los trabajadores realicen sus labores en condiciones de seguridad y salubridad (no estando expuestos a situaciones de riesgo), sino también fomenta el pleno bienestar y desarrollo de sus intereses, factores clave que inciden notoriamente tanto en la productividad como en la rentabilidad de su centro de labores.

En esa misma línea, en cuanto a las características de los servicios públicos, resulta válido afirmar que la inspección del trabajo sí califica como un servicio público en los términos expuestos por el TC, y enfocado a la protección de la SST, por los siguientes motivos:

- a. La *inspección del trabajo posee una naturaleza esencial para la comunidad*: Una de las finalidades de la inspección del trabajo vinculadas a la SST (gestionar y prevenir la ocurrencia de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales a través de la verificación del cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral y de SST), es de suma importancia para los ciudadanos en general, y para los trabajadores en particular.

- b.** La *inspección del trabajo tiene una continuidad de su prestación el tiempo*: La inspección del trabajo en general, y respecto a la verificación de las normas sobre SST en específico, es y debe ser continua en su ejercicio, dada la regularidad, posibilidad de aumento y graves efectos que poseen los accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales en la integridad y salud de los trabajadores.
- c.** La *inspección del trabajo mantiene un estándar mínimo de calidad en su prestación*: El ejercicio de la inspección del trabajo debe responder a determinados criterios mínimos de calidad que sirvan de parámetro para determinar objetiva y claramente su grado de eficiencia. De este modo, dichos requisitos pueden estar orientados a factores concretos tales como el grado de satisfacción de las personas, la tasa de reclamos y quejas, el tiempo o la brecha de provisión del servicio, resultado de la gestión / entrega, demanda del servicio, etcétera.
- d.** El *acceso a la inspección del trabajo se da en condiciones de igualdad*: La inspección del trabajo, como servicio que satisface indirectamente las necesidades de los trabajadores, es de carácter abierto y se encuentra disponible para todos los trabajadores. Es decir, sus alcances y efectos no se limitan a algunos trabajadores o a un grupo de ellos, sino que tiene vocación de universalidad en cuanto a su prestación y destinatarios concretos.

Estos alcances de la inspección del trabajo, objeto principal del Sistema de Inspección del Trabajo, resultan elementos susceptibles de ser verificados, fiscalizados y, de ser el caso, sancionados bajo la óptica de la potestad sancionadora de la Administración Pública, recayendo la competencia en materia de sanción en la SUNAFIL, en su doble calidad de ente rector y autoridad central del referido sistema.

En tal sentido, habiendo quedado claro la relación intrínseca que comparten tanto el Sistema de Inspección del Trabajo y la potestad sancionadora ejercida por la SUNAFIL, corresponde analizar los aspectos principales que dicha

potestad posee, tales como su fundamento, finalidad, ámbito de aplicación, materias sobre las cuales recae, entre otros.

4.2.2. Alcances de la potestad sancionadora ejercida por la SUNAFIL

En el marco de actividades realizadas por la SUNAFIL, dicha entidad ejerce, en virtud de su ley de creación, todas aquellas atribuciones, funciones y competencias establecidas en la LGIT en el ámbito nacional y en los roles de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo (artículo 3 de la Ley de creación de la SUNAFIL).

Entre dichas funciones, y como se mencionó anteriormente, la SUNAFIL posee potestad sancionadora para *castigar* todas aquellas infracciones que vulneren el ordenamiento jurídico laboral, específicamente la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Conforme a ello, dicha entidad se encuentra facultada para iniciar procedimientos administrativos sancionadores frente a los incumplimientos normativos cometidos por los obligados o responsables de respetar las disposiciones legales antes mencionadas, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas (artículo 4 de la LGIT).

En esa línea, y vista desde una perspectiva más colaborativa o proactiva, esta potestad sancionadora ejercida por la SUNAFIL tiene como propósito fundamental *promover* la aplicación de la normativa sociolaboral por parte de los sujetos obligados o responsables en el marco del desarrollo de sus actividades económicas y relaciones interpersonales de índole laboral. Ello, a efectos de garantizar la protección de bienes jurídicos de especial relevancia para el ordenamiento jurídico y la sociedad en general, tales como los derechos sociolaborales de los trabajadores (libertad sindical, pago de remuneraciones y beneficios sociales, vacaciones, seguridad y salud en el trabajo, entre otros) (Chimoy Llontop & Contreras Serrano, 2021: 5).

Esta potestad sancionadora, así concebida, debe utilizarse por la Administración –y, en particular, por la SUNAFIL– con el objeto de tutelar el debido cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia sociolaboral, para lo cual se le deben

conferir principalmente competencias en materia de tipificación de infracciones y de imposición de sanciones administrativas, cuando corresponda.

Como correlato del ejercicio de la potestad sancionadora, el ordenamiento jurídico peruano ha establecido diversas reglas y principios, de naturaleza tanto sustantiva como procedimental, que no solo habilitan a la Administración a desplegar sus competencias conforme a ley, sino que también delimitan su ámbito de actuación con el objeto de garantizar el debido respeto de los derechos de los administrados (Villegas Vega, 2021: 184).

De esta manera, entre los principios rectores que determinan, orientan y demarcan la actuación de las entidades administrativas como la SUNAFIL en el ejercicio de su potestad sancionadora, tenemos aquellos regulados, por un lado, en el TUO de la LPAG (artículo 258) –norma común de observancia obligatoria por la Administración– y, por otro lado, los principios contemplados tanto en la LGIT (artículos 2, 39 y 44) como en su Reglamento (artículo 47, numeral 47.3). A modo de resumen, procederemos a explicar brevemente los principios más relevantes respecto de las normas anteriormente citadas:

(a) Principio de legalidad: Principio que establece que solo por norma con rango de ley (ley formal, ley orgánica, decreto legislativo) se puede atribuir a las entidades administrativas la potestad sancionadora, con la consiguiente previsión de, entre otras, las sanciones administrativas que se podrán imponer a los administrados, las que en ningún caso habilitarán la privación de libertad de estos últimos.

De modo concreto, podemos afirmar que el principio de legalidad se relaciona con la potestad sancionadora de la Administración en la medida que constituye una regla de reserva de competencia para determinar dos (2) aspectos de dicha potestad (Jiménez Coronado et al., 2017: 274):

- Para la atribución de la competencia sancionadora al conjunto de órganos o unidades orgánicas de una determinada entidad pública.
- Para la identificación de las sanciones aplicables a los administrados

por incurrir en ilícitos administrativos.

En el caso específico de la SUNAFIL, la norma con rango de ley que le confiere expresamente potestad sancionadora es la Ley de creación de la SUNAFIL, potestad que se ejerce respecto de los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de la normativa sociolaboral.

Adicionalmente, corresponde señalar que esta potestad se materializa a través de la imposición de sanciones administrativas, las cuales no suponen, en ningún supuesto, la privación de la libertad de los sujetos responsables antes mencionados. A mayor detalle, los tipos de sanciones que resultan aplicables son los siguientes:

- **Multas administrativas (artículo 39 de la LGIT):** Sanción de carácter pecuniario que se establece en función de la gravedad de la infracción (leve, grave o muy grave), así como respetando topes máximos en cuanto a su cuantía.
- **Cierre temporal del área de la unidad económica o de la unidad económica a cargo del sujeto inspeccionado (artículo 39-A de la LGIT):** Se aplica, de manera conjunta con multas, para determinadas infracciones tales como aquellas referidas al incumplimiento de materia de seguridad y salud en el trabajo y obstrucción a la labor inspectiva).

(b) Principio de debido procedimiento u observación del debido proceso:

Este principio determina que la imposición de sanciones administrativas por parte de las entidades administrativas solo será válida en la medida que se haya llevado a cabo el respectivo procedimiento administrativo sancionador que respete todas aquellas garantías que conforman el debido procedimiento.

En pocas palabras, en virtud de este principio se exige a la autoridad administrativa observar el denominado *procedimiento regular*, el cual

constituye un requisito o elemento de validez de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo. Dicho requisito, abordado desde la óptica de la potestad sancionadora, implica el respeto necesario y obligatorio de cada una de las etapas del procedimiento sancionador (Pacori Cari, 2022: 630), así como de las garantías que dicho procedimiento consagra a favor de los administrados para protegerlos frente a cualquier arbitrariedad (Morón Urbina, 2019: 404).

Asimismo, dado el carácter gravoso que ostenta el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración, es preciso señalar que el principio del debido procedimiento debe entenderse y aplicarse de la forma más amplia posible, esto es, incluyendo en algunos casos determinadas garantías que se deriven del derecho fundamental a la defensa, así como otras garantías aplicables al orden penal (Huapaya Tapia, 2015: 160).

En el contexto particular de la SUNAFIL, los administrados sometidos a la potestad sancionadora gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador a cargo de dicha entidad, entre las cuales podemos destacar las siguientes:

- *Garantía de expresa y clara separación entre la fase instructora y sancionadora del procedimiento administrativo sancionador, encomendadas a autoridades distintas (artículo 53, numeral 53.1, literal d) del RLGIT, numerales 4.3 y 4.4 del artículo 4, y, numerales 6.3 y 6.4 del artículo 6 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva que regula el procedimiento sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo”, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL; en adelante, Directiva PAS).*

En particular, las Secciones Primera¹⁹ y Segunda²⁰ del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUNAFIL han encomendado las fases antes descritas a órganos y unidades de organización concretas, de acuerdo al siguiente detalle:

En el ámbito territorial de Lima Metropolitana

- (i) Intendencia de Lima Metropolitana - ILM:** Es el órgano desconcentrado que tiene como funciones supervisar y ejecutar los procedimientos administrativos sancionadores, así como dirigir la fase instructora y sancionadora de las unidades orgánicas a su cargo (artículo 40 y artículo 41, literal I de la Sección Primera del ROF).
- (ii) Subintendencia de Instrucción (autoridad instructora):** Es la unidad orgánica, dependiente de la ILM, responsable de emitir la imputación de cargos y el informe final de instrucción, según corresponda; así como disponer las actuaciones de instrucción y las medidas de carácter provisional de conformidad con el TUO de la LPAG (artículo 68 de la Sección Segunda del ROF).
- (iii) Subintendencia de Sanción (autoridad sancionadora):** Es la unidad orgánica, dependiente de la ILM, responsable de resolver, en primera instancia, el procedimiento administrativo sancionador (artículo 70 de la Sección Segunda del ROF).

En el ámbito de competencia territorial de los gobiernos regionales

- (i) Intendencias Regionales - IREs:** Son los órganos

¹⁹ Aprobada mediante Decreto Supremo N° 010-2022-TR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 27 de mayo de 2022.

²⁰ Aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 284-2022-SUNAFIL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de junio de 2022.

desconcentrados que poseen como funciones supervisar y ejecutar los procedimientos administrativos sancionadores, así como dirigir la fase instructora y sancionadora de las unidades orgánicas a su cargo (artículo 42 y artículo 43, literal I de la Sección Primera del ROF).

(ii) Subintendencia de Fiscalización e Instrucción (autoridad instructora): Es la unidad orgánica, dependiente de la IRE, responsable de, entre otras funciones, emitir la imputación de cargos y dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, según corresponda; así como disponer las actuaciones de instrucción y las medidas de carácter provisional de conformidad con el TUO de la LPAG (artículo 73 de la Sección Segunda del ROF).

(iii) Subintendencia de Sanción (autoridad sancionadora): Es la unidad orgánica, dependiente de la IRE, responsable de resolver, en primera instancia, el procedimiento administrativo sancionador (artículo 75 de la Sección Segunda del ROF).

Como un aspecto adicional, cabe señalar que, conforme lo dispuesto en la Resolución de Superintendencia N° 452-2022-SUNAFIL²¹, en el caso específico de las normas de SST, referidas a las actividades de los subsectores de hidrocarburos, electricidad y minería, la facultad sancionadora es de competencia de las autoridades sancionadoras de las unidades de organización de la SUNAFIL del respectivo ámbito territorial en el que se efectúan las actuaciones inspectivas de investigación.

Respecto a las competencias de los órganos y unidades orgánicas descritas, cabe mencionar que tanto la ILM como las IREs *resuelven en segunda instancia* el procedimiento administrativo sancionador, en

²¹ Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" con fecha 30 de setiembre de 2022.

sus respectivos ámbitos territoriales.

Por último, es preciso señalar que se ha designado al **Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL)** como el órgano competente, con independencia técnica, para *resolver en última instancia administrativa* los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión (artículos 16 y 17 de la Sección Primera del ROF).

- *Derecho a ser notificado*, a través del cual se le concede a los administrados el derecho a ser informados oportunamente por parte de la autoridad administrativa sobre el estado del procedimiento, esto es, la realización de una diligencia o actuación procesal, o la decisión tomada por dicha autoridad en el marco del procedimiento (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, 2013: 16).
- *Derecho de acceso al expediente*, por el cual se le otorga a los administrados la posibilidad de acceder y dar lectura del expediente administrativo, con la finalidad de estar debidamente informados sobre el estado o situación del procedimiento administrativo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, 2013: 17).
- *Derecho a refutar los cargos imputados*, en virtud del cual los administrados tienen la posibilidad y oportunidad de contradecir o refutar aquellas imputaciones que realice en su contra la autoridad administrativa (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, 2013: 18).
- *Derecho a exponer los argumentos de defensa correspondientes y a presentar alegatos complementarios*, el cual supone la posibilidad de todo administrado de expresar las razones de las pretensiones y defensas antes de la emisión de los actos que se refieran a sus intereses (Santy Cabrera, 2020: VIII-4), o en respuesta a los cargos

o cuestiones imputadas a sus conductas por parte de la autoridad administrativa, para lograr una decisión que se ajuste a la legalidad vigente (Huapaya Tapia, 2015: 149).

- *Derecho a ofrecer y producir pruebas*, que supone la facultad de todo administrado de generar y presentar todos aquellos medios probatorios necesarios que permitan la protección de sus intereses (Huapaya Tapia, 2015: 153).
- *Derecho a obtener una decisión motivada por parte de la autoridad administrativa, fundada en hechos y en derecho*, el cual implica que las decisiones de la autoridad administrativa deben ajustarse al derecho, específicamente a las reglas propias de los actos administrativos y de la finalización de los procedimientos administrativos (Huapaya Tapia, 2015: 155).

En atención a lo expuesto, podemos concluir que el principio del debido procedimiento administrativo recoge elementos tanto sustantivos como procedimentales que la autoridad administrativa (en este caso, la SUNAFIL) debe observar de forma obligatoria a efectos de dotar de validez y legitimidad el ejercicio de su potestad sancionadora.

(c) Principio de razonabilidad o proporcionalidad: Principio en virtud del cual las sanciones administrativas a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios de su graduación:

- Beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción.
- Probabilidad de detección de la infracción.
- Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.
- Perjuicio económico causado.
- Reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la

primera infracción.

- Circunstancias de la comisión de la infracción.
- Existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Al respecto, además de los criterios de graduación descritos en el párrafo anterior (derivados de la regulación del TUO de la LPAG), resulta necesario acotar que la normativa específica aplicable a la SUNAFIL contempla dos (2) tipos de criterios de graduación de sanciones que operan tomando en consideración el sector particular sobre el cual dicha entidad actúa:

A. Criterios de graduación generales (artículo 38 de la LGIT): Este primer grupo de criterios de graduación resulta aplicable a la imposición de sanciones de todo tipo de infracciones, siendo dichos criterios los siguientes:

(i) Gravedad de la falta cometida.

(ii) Número de trabajadores afectados.

(iii) Tipo de empresa (gran empresa, mediana empresa, microempresa y pequeña empresa).

B. Criterios de graduación “especiales” (artículo 47 del RLGIT): Este segundo grupo de criterios de graduación solo se aplica en la imposición de sanciones por infracciones de *seguridad y salud en el trabajo*, siendo estos los siguientes:

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

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

(iii) La conducta seguida por el sujeto responsable en orden al cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo

En atención a lo expuesto, resulta claro que tanto la concepción como la aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito de los procedimientos sancionadores a cargo de la SUNAFIL son sumamente complejas y distintas a la regulación general demarcada por el TUO de la LPAG.

Adicionalmente, en el caso específico de las infracciones **en materia de seguridad y salud en el trabajo**, vemos también que la imposición de sanciones por parte de la SUNAFIL se complejiza aún más, en la medida que se exige a esta última verificar la existencia de hechos o situaciones ligados a aspectos preeminentemente técnicos a efectos de imponer una sanción (“peligrosidad de las actividades”, “carácter permanente o transitorio de los riesgos”, “ausencia o deficiencia de las medidas preventiva”, entre otros).

Por lo tanto, y conforme se señaló anteriormente respecto del principio de proporcionalidad, la observación y respeto de este principio por parte de la SUNAFIL en el ejercicio de su potestad sancionadora constituye un aspecto sumamente crucial en relación al grado o nivel de afectación que van a padecer los administrados sancionados; motivo por el cual, resulta necesario comprender claramente todos sus alcances y consecuencias.

(d) Principio de tipicidad: Este principio, como se desarrolló anteriormente, establece que solo son conductas sancionables administrativamente aquellas infracciones previstas de manera expresa en normas con rango de ley, sin que se admita interpretación extensiva o analogía alguna. Asimismo, dispone que las disposiciones reglamentarias pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar las sanciones, sin que ello implique la creación de nuevas conductas sancionables, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

Por lo tanto, podemos señalar que el principio de tipicidad exige el cumplimiento de tres (3) requisitos concurrente (Morón Urbina, 2019: 419): **i)** la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas sancionables por la Administración Pública (regla general), salvo que –por consideraciones de conveniencia administrativa o técnica jurídica- se autorice a la propia Administración por vía reglamentaria el tipificar dichas conductas (excepción); **ii)** la exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; y **iii)** la prohibición o interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos.

En base a lo expuesto, en el caso de la SUNAFIL, tenemos que, en primer lugar, existe una habilitación expresa en la LGIT para que su Reglamento tipifique las conductas infractoras al ordenamiento jurídico sociolaboral, así como la gravedad de dichas infracciones en función a la naturaleza del derecho o deber infringido (artículo 31 de la LGIT). De este modo, agrega la citada ley que no podrá imponerse sanción económica alguna por infracción que no esté previamente tipificada y contenida en el Reglamento (artículo 37 de la LGIT).

Asimismo, y como consecuencia de esta habilitación legal, el RLGIT ha tipificado un conjunto de conductas reconocidas como infracción administrativa, así como también ha establecido una clasificación de su gravedad (artículo 22 del RLGIT), agrupando dichas infracciones en las siguientes categorías:

Cuadro N° 2: Tipificación y gravedad de las infracciones en el RLGIT

REGLAMENTO DE LA LGIT		Leves	Graves	Muy Graves
Infracciones en materia de relaciones laborales		Artículo 23	Artículo 24	Artículo 25
Infracciones de seguridad y salud en el trabajo		Artículo 26	Artículo 27	Artículo 28
Infracciones en materia de empleo y colocación		Artículo 29	Artículo 30	Artículo 31
Infracciones en materia de intermediación y tercerización laboral	Infracciones en materia de intermediación y tercerización laboral	Artículo 32	Artículo 33	Artículo 34
	Infracciones de las empresas usuarias	Artículo 35	Artículo 36	Artículo 37
Infracciones en materia de promoción y formación para el trabajo		Artículo 38	Artículo 39	Artículo 40
Infracciones en materia de contratación de trabajadores extranjeros		Artículo 41	Artículo 42	Artículo 43
Infracciones en materia de seguridad social		Artículo 44	Artículo 44-A	Artículo 44-B
Infracciones a la labor inspectiva		-	Artículo 45	Artículo 46

Fuente: Elaboración propia

(e) Principio de primacía de la realidad: Este principio, aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la SUNAFIL, constituye un claro e interesante ejemplo de la realidad particular que caracteriza a las relaciones existentes entre empleadores y trabajadores, así como las relaciones que se configuran entre dichos sujetos y la Administración Pública.

En ese sentido, podemos mencionar que el principio de primacía de la realidad constituye no solo uno de los elementos base de la rama del Derecho Laboral, sino también ha pasado a ser considerado como un pilar fundamental del Derecho Administrativo Sancionador en el ámbito del Sistema de Inspección del Trabajo, el cual incluye todas aquellas situaciones sometidas al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la SUNAFIL.

Sobre el particular, este principio establece que, en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de los documentos o acuerdos formales, debe privilegiarse lo primero, esto es, lo que sucede en el terreno de los hechos (Plá Rodríguez, 1978: 217). De este modo, un importante sector de la doctrina considera que a través de este principio se facilita la protección de los derechos de los trabajadores al permitir a la Administración –y, en particular, a la SUNAFIL– valorar los hechos por encima de actos formales que recubren una relación jurídica determinada (Arbulú Alva, 2005: 231).

En efecto, el origen de la materialización de dicho principio se sustenta en la necesidad de hacer cumplir las leyes, pero sobre todo, se ha configurado como un rol protector del Derecho Laboral frente al desequilibrio aparente que existe entre las partes que conforman una relación laboral (empleador - trabajador), permitiendo que prime la realidad (verdad real) sobre las formas o apariencias (verdad formal) a través de un riguroso análisis por parte de la autoridad estatal intérprete (Ávalos Rodríguez & Lora Álvarez, 2009: 159-160; Mascaró Nacimiento, 1999: 219).

Bajo esta premisa, otro sector de la doctrina atribuye un campo de acción más amplio respecto del principio de primacía de la realidad, en el sentido que este, al basarse en un criterio de equidad que privilegia la realidad como forma máxima de justicia sobre las formas y manifestaciones de las partes de la relación laboral, no solo resulta privativo del Derecho Laboral, sino que resulta plenamente aplicable a todo el ordenamiento jurídico (Ávalos Rodríguez & Lora Álvarez, 2009: 159-160).

Por lo tanto, si bien el citado principio tradicionalmente ha operado por excelencia en el campo del Derecho Laboral (por ejemplo, en los casos de locación de servicios u otros contratos de naturaleza civil o mercantil que pretenden encubrir una relación de trabajo), lo cierto es que el mismo también puede ser empleado y ser de utilidad en el Derecho Administrativo, en la medida que permite dotar de mayor transparencia los procedimientos administrativos (Boza Pró, 2011: 54). Esta última consideración es la que,

precisamente, ha ido adquiriendo de forma progresiva una mayor fuerza e importancia en el Derecho Administrativo, lo cual se ha trasladado recientemente al contexto particular de la SUNAFIL.

En el marco del desarrollo de los procedimientos administrativos sancionadores llevados a cabo por la SUNAFIL, el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) ha emitido diversos pronunciamientos sobre el contenido, alcances y efectos del principio de primacía de la realidad. Así, a través de la Resolución de Sala Plena N° 006-2022-SUNAFIL/TFL de fecha 26 de agosto de 2022²², el TFL estableció como precedente administrativo de observancia obligatoria tres (3) criterios expuestos referidos a dicho principio por parte de la autoridad administrativa (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2022: fundamentos 6.22, 6.23 y 6.23):

- (i) El principio de primacía de la realidad **tiene la virtud de proporcionar al órgano administrativo, dentro de un procedimiento sancionador, una importante herramienta conceptual**, orientada a superar formalidades con las que eventualmente se hubiere revestido un acto jurídico laboral para encontrar el trasfondo de la verdadera naturaleza de la relación laboral entre el sujeto inspeccionado y el trabajador o trabajadores afectados; descartando de esta manera las actitudes que en fraude a la ley hubieren podido consumarse, incluso con aceptación del trabajador.

- (ii) Por lo anotado, **en caso de discordancia entre los hechos constatados en la fiscalización y los documentos o acuerdos formales establecidos por el sujeto inspeccionado, debe darse preferencia a los primeros**. Como se recuerda, el artículo 16 de la Ley N° 28806 establece la **presunción de certeza de los hechos constatados por los inspectores** en las fiscalizaciones realizadas, por lo que la determinación de prevalencia de los hechos se sostiene en tal comprobación y en el hecho de que cualquier contraprueba que

²² Al respecto, dicha resolución fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de setiembre de 2022.

pudiera presentarse durante los descargos, al ser examinada, no desvirtúe la imputación.

(iii) La **aplicación del principio** de primacía de la realidad, por parte de la autoridad administrativa, **debe estar** debidamente **motivada** y **sustentada en lo actuado en el procedimiento fiscalizador y en el procedimiento administrativo sancionador**. En cada ámbito, **se debe analizar si existe un correcto examen de los hechos y su verificación**; toda vez que la invocación a este principio debe estar justificada en la **comprobación directa o indirecta de la infracción imputada**.

Conforme se puede apreciar, la SUNAFIL se ha decantado por reconocer el rol fundamental del principio de primacía de la realidad como un componente orientador y delimitador de su potestad sancionadora (Derecho Administrativo Sancionador), el cual resulta válidamente aplicable a los procedimientos administrativos a su cargo, siempre y cuando la autoridad administrativa que resuelva un caso concreto tome en consideración los tres criterios anteriormente mencionados.

(f) **Principio de *non bis in ídem***: Este principio determina que no podrá imponerse sucesiva o simultáneamente una pena (consecuencia de la comisión de un delito) y una sanción administrativa (consecuencia de la comisión de una infracción administrativa) por el mismo hecho el que se aprecia la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.

En tal sentido, aplicando el principio de *non bis in ídem* al contexto de la SUNAFIL, se puede concluir que un sujeto obligado o responsable del cumplimiento de la normativa sociolaboral no podrá ser sancionado con una infracción y una pena en caso se configure, de manera concurrente, los requisitos de sujetos, hechos y fundamentos idénticos.

Por otro lado, es preciso destacar que si bien la regulación estipulada en la LGIT y su Reglamento no facultan expresamente a la SUNAFIL para adoptar medidas

provisionales cautelares y/o correctivas en el marco de los procedimientos administrativos sancionador que resuelve, ni tampoco describe ejemplos concretos y específicos de tales medidas que pueden implementarse en dicho ámbito, subsiste dicha atribución en virtud de la aplicación supletoria de los artículo 246 y 256 del TUO de la LPAG que sí regulan tales figuras.

En efecto, esta línea de razonamiento es la que sigue la regulación contenida en la Directiva PAS de la Superintendencia, la cual otorga a la autoridad instructora y autoridad sancionadora del procedimiento sancionador la función de disponer, de considerarlo pertinente, la adopción de estas medidas, de conformidad con lo señalado en el citado TUO (artículo 6, numeral 6.4 de la Directiva PAS; en adelante, la Directiva PAS).

Finalmente, cabe señalar que la sanción administrativa que impone la SUNAFIL debe estar contenida en una resolución administrativa a modo de expresión concreta del ejercicio de su potestad sancionadora. Esta resolución debe estar fundamentada, precisándose, entre otros requisitos, lo siguiente: **(i)** el motivo de la sanción; **(ii)** la norma legal o convencional incumplida; y **(iii)** los trabajadores afectados producto de la infracción cometida (artículo 48 de la LGIT).

Habiendo explicado a detalle los elementos esenciales de la potestad sancionadora que ostenta la SUNAFIL, resulta necesario proceder a explicar brevemente los principales aspectos del medio o instrumento formal a través del cual se concretiza dicha potestad, frente a la comisión de infracciones por parte de los administrados: el procedimiento administrativo sancionador.

4.3. El procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la SUNAFIL

A efectos de entender el funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador desarrollado en el ámbito particular de la SUNAFIL, como manifestación del ejercicio de su potestad sancionadora, resulta necesario analizar cuál es su concepto, finalidad y objetivos. A continuación, se explicará brevemente cada uno de estos aspectos.

4.3.1. Concepto y finalidad de procedimiento administrativo sancionador

Como punto de partida, consideramos conveniente precisar en qué consiste el procedimiento administrativo sancionador. En ese sentido, corresponde señalar que dicho procedimiento se puede definir como aquel conjunto concatenado de actos que deben seguirse con la finalidad de que la autoridad administrativa imponga una sanción, la cual es producto de la verificación de la comisión de un ilícito administrativo (infracción) por parte de los administrados (Jiménez Coronado et al., 2017: 271).

De esta manera, el procedimiento sancionador es entendido como aquel instrumento concreto a través del cual se materializa el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuya estructura, organización, funcionamiento deben estar previa y expresamente estipulados por el ordenamiento jurídico. Sumado a lo anterior, este procedimiento, por su propia naturaleza, opera premunido de un conjunto de garantías establecidas a favor de los administrados, de modo tal que permiten que el procedimiento sancionador se tramite respetando los derechos fundamentales de estos últimos (Guzmán Napurí, 2013: 655).

4.3.2. Objetivos del procedimiento administrativo sancionador

Por otro lado, el procedimiento administrativo sancionador en su calidad de instrumento de control a cargo de la Administración, persigue dos (2) objetivos esenciales (Jiménez Coronado et al., 2017: 271):

- I. Objetivo vinculado a la situación de la Administración:** Constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, debido a que permite a la autoridad administrativa comprobar legítima y fehacientemente la comisión o no de un ilícito administrativo (infracción) y, de ser el caso, implementar una medida de respuesta frente a la corroboración de dicho ilícito (sanción).

- II. Objetivo vinculado a la situación de los administrados:** Constituye, al mismo tiempo, aquel medio que le permite al presunto infractor (administrado) ejercer un amplio y variado conjunto de derechos (por ejemplo, el derecho de defensa) en respuesta a los actos desplegados por la autoridad administrativa, controlando así el ámbito de decisiones y actuaciones de esta última.

En atención a lo explicado, resulta clara la conceptualización, finalidad y objetivos que persigue el procedimiento sancionador como un mecanismo de la potestad sancionadora de la Administración para hacer respetar el ordenamiento jurídico y, al mismo tiempo, velar tanto por el respeto de los derechos fundamentales de los administrados como por la preservación del interés general.

4.3.3. Características del procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de la SUNAFIL

Ahora bien, en cuanto al contexto particular de la SUNAFIL, podemos señalar que el procedimiento administrativo sancionador a su cargo comprende un conjunto de actos a través del cual dicha entidad ejerce su propia potestad sancionadora, con una finalidad también propia en función al sector que gestiona como autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo: hacer cumplir las normas sociolaborales, de la seguridad social y de seguridad y salud en el trabajo (Bautista et al., 2021: 558).

4.3.3.1. Característica funcional del PAS de la SUNAFIL: ámbito de actuación o aplicación

Como primera característica del procedimiento sancionador en el ámbito de la SUNAFIL, nos encontramos ante un tipo de procedimiento con características peculiares que se concibe, organiza y estructura, *prima facie*, en un campo o sector económico particular como es el sector laboral o de trabajo. Esto último determina, a su vez, el conjunto de reglas y garantías particulares que forman parte de dicho procedimiento las cuales, si bien pueden determinarse en función

a un marco normativo general y común –como lo es la LPAG–, también deben considerar los diversos dispositivos normativos especiales que –sin eliminar la simultánea vigencia de la norma general– se ajustan o acotar mejor a la realidad del sector antes mencionado y, en consecuencia, rigen preferentemente sobre este último (principio de especialidad normativa) (Villar Palasí, 1968: 483-484).

Por ende, al recaer la potestad sancionadora de la SUNAFIL –y, en consecuencia, los procedimientos sancionadores que se originan del ejercicio de dicha potestad– en un escenario o campo específico, su funcionamiento presenta matices que lo distinguen del ámbito de actuación sobre el cual recae la potestad sancionadora a cargo de otras entidades de la Administración Pública, tales como la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS (sector saneamiento) o la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU (sector educación).

La particularidad de esta primera característica, no obstante, se complementa con la regulación normativa que existe en la SUNAFIL sobre el procedimiento sancionador, la cual detalla un conjunto de normas concretas que dicha entidad protege y, asimismo, una estructura procedimental que determina la identificación de infracciones y aplicación de sanciones respecto al incumplimiento de dichas normas, entre las cuales se encuentran las normas en materia de SST.

4.3.3.2. Característica normativa del PAS de la SUNAFIL: normas tuteladas y estructura procedimental

Por otro lado, cabe agregar que el procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL también presenta particularidades a nivel normativo que merecen la pena analizar y explicar. Para ello, dicha entidad no solo posee como marco regulatorio sus procedimientos sancionadores a la propia LGIT, sino también otras normas especiales de rango inferior que complementan dicho marco, tales como la Directiva PAS)²³.

²³ Cabe señalar que la citada resolución aprueba la Versión 2 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII.

En ese sentido, de conformidad con lo establecido por la LGIT, se entiende al procedimiento sancionador como aquel conjunto de actos y diligencias destinadas a determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa en la comisión de infracciones en materia sociolaboral y a la labor inspectiva, así como por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo advertidas mediante las actas de infracción derivadas de actuaciones de investigación o comprobatorias de la inspección del trabajo (artículo 1 de la LGIT).

De la lectura de esta definición brindada por la LGIT, podemos afirmar, en primer lugar, que se entiende el procedimiento sancionador de la SUNAFIL como una sumatoria, previamente organizada, de actos y diligencias que tiene por finalidad determinar –o, de ser el caso, desestimar– la existencia de responsabilidad administrativa respecto de conductas infractoras que resultan contrarias a tres (3) grupos de normas:

- I. Normas en materia sociolaboral.
- II. Normas referidas a la labor inspectiva.
- III. Normas en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST).

Por lo tanto, identificamos preliminarmente en este punto como primera particularidad del procedimiento sancionador a cargo de la SUNAFIL que este se enfoca en identificar y reprimir infracciones en función al tipo o categoría de las normas que son vulneradas, esto es, tomando en cuenta un catálogo agrupado de infracciones y no un listado de normas abierto y disperso. Asimismo, se resalta el carácter de especialidad de estas normas, en la medida que aluden a temas que los distinguen de los ordenamientos sancionadores de otros sectores (especialmente, las normas en materia sociolaboral y de SST).

Como segundo aspecto peculiar, y enfocándonos ahora en la Directiva PAS, tenemos que el procedimiento administrativo sancionador que emplea la SUNAFIL tiene como un antecedente previo y necesario la denominada “acta de infracción”, el cual constituye aquel documento que emite el inspector cuando,

producto de las actividades previas de investigación o comprobación, advierte o comprueba la comisión de infracciones a cualquier de los grupos normativos anteriormente mencionados (artículo 4, numeral 4.2 de la Directiva PAS).

Hecha esta previa pero necesaria precisión, corresponde indicar que el PAS en la SUNAFIL se estructura de la siguiente manera (artículo 6, numerales 6.3 y 6.4 de la Directiva PAS):

Fases del procedimiento sancionador

A. Fase Instructora

I. Acciones previas a la instauración del procedimiento sancionador

- Recepción, registro y evaluación del Acta de Infracción.
- Generación del expediente del procedimiento sancionador.

II. Acciones en el marco del procedimiento sancionador instaurado

- Inicio del procedimiento sancionador (con la emisión de la imputación de cargos) o su archivamiento.
- Recepción del descargo y evaluación de los actuados.
- Ejecución de actuaciones de oficio, de corresponder.
- Emisión del Informe Final de Instrucción.

B. Fase Sancionadora

- Notificación del Informe Final de Instrucción.
- Recepción del descargo y evaluación de los actuados.
- Ejecución de actuaciones complementarias, de corresponder.
- Emisión de la Resolución de Sanción o archivamiento del procedimiento.

Autoridades del procedimiento sancionador

- A. Autoridad Instructora:** Encargada de conducir la fase instructora en la primera instancia del procedimiento sancionador. Efectúa diversas actuaciones destinadas a determinar o no la responsabilidad administrativa del empleador infractor considerando el Acta de Infracción, el descargo y demás actuaciones instructivas que haya realizado.
- B. Autoridad Sancionadora de primera instancia:** Encargada de conducir la fase sancionadora en la primera instancia del procedimiento sancionador. Tiene a su cargo la decisión sobre la imposición de sanciones por infracción a la normativa sociolaboral, a la labor inspectiva o aquella referida a la SST, en atención al pronunciamiento que señala la existencia o no de responsabilidad, remitido por la Autoridad Instructora.
- C. Autoridad Sancionadora de segunda instancia:** Encargada de conducir el procedimiento sancionador en segunda instancia administrativa, a fin de evaluar la responsabilidad por la comisión de infracciones en las materias señaladas en el párrafo anterior, en atención a la resolución expedida por la Autoridad Sancionadora de primera instancia administrativa.
- D. Tribunal de Fiscalización Laboral:** Órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la LGIT y el RLGIT.

Conforme lo señalado en la citada estructura, es preciso destacar que en la SUNAFIL existe una correspondencia entre las fases del procedimiento sancionador (instructora y sancionadora) y algunas de las autoridades de este último (autoridad instructora y autoridad sancionadora); motivo por el cual, se

cumple con la debida separación entre autoridades y fases del procedimiento sancionador conforme lo dispuesto en el TUO de la LPAG.

Por otro lado, cabe señalar que, para dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL, la autoridad instructora del procedimiento sancionador debe, en primer lugar, recibir y revisar previamente el Acta de Infracción emitida por la autoridad inspectiva encargada de ejercer la actividad de fiscalización en el que se deja constancia de la presunta vulneración del ordenamiento jurídico en materia socio laboral. Dicha recepción debe producirse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de emisión de dicha acta, bajo responsabilidad (artículo 7, numeral 7.1, sub numeral 7.1.2.2, literales a, b y c de la Directiva PAS).

Asimismo, la evaluación que realice la autoridad instructora respecto del Acta de Infracción comprende lo siguiente:

(a) Revisión del contenido mínimo del Acta de Infracción: Esta evaluación comprende, entre otros, la plena identificación del sujeto responsable (nombres y apellidos o razón social, domicilio, actividad económica, etcétera), la autoridad competente para imponer la sanción, la infracción o infracciones en las que se subsumen los hechos comprobados, la sanción que se podría imponer, la responsabilidad que se le imputa a los sujetos responsables, y la identificación del inspector o de los inspectores del trabajo que extienden el Acta de Infracción.

(b) Revisión de los requisitos de procedencia: Esta evaluación supone analizar principalmente la *competencia*, esto es, si los hechos y el sujeto responsable involucrados en el procedimiento sancionador se encuentran o no dentro de los alcances de la potestad sancionadora de la SUNAFIL, conforme a lo siguiente:

- i. **Competencia material:** Los hechos contenidos deben configurar infracción sociolaboral, a la labor inspectiva o contra la seguridad y

salud en el trabajo, no debiendo haber prescrito la potestad sancionadora para su determinación.

- ii. **Competencia temporal:** Los hechos contenidos deben encontrarse bajo la competencia temporal del procedimiento sancionador, considerando a tales efectos la fecha de su ocurrencia y su naturaleza (instantánea o continuada).
- iii. **Competencia personal:** El sujeto responsable al cual se le impute responsabilidad debe encontrarse bajo el alcance de la potestad sancionadora de la dependencia en la cual se ha instaurado el procedimiento administrativo sancionador.

Conforme lo antes descrito, podemos identificar la existencia de una estrecha y necesaria relación entre la potestad fiscalizadora y la potestad sancionadora de la SUNAFIL, en la medida que el ejercicio de aquélla (potestad de fiscalización) puede derivar, posteriormente y producto de la constatación del incumplimiento de las condiciones o requisitos normativos y técnicos en materia sociolaboral, en el ejercicio de esta última (potestad sancionadora) (Jiménez Coronado et al., 2017: 272).

Producto de esta revisión del Acta de Infracción, la autoridad instructora podrá determinar el inicio o no del procedimiento sancionador, siendo que en caso optase por iniciarlo, debe emitir un documento de imputación de cargos que contendrá principalmente lo siguiente (artículo 7, numeral 7.1, sub numeral 7.1.2.3, literal d) de la Directiva PAS):

- (a) **Actuaciones inspectivas:** Implica hacer referencia, como mínimo, al Acta de Infracción, precisando respecto de esta última el extremo sobre el cual se hace suyo su contenido, y los hechos imputados detallados en ella.

(b) Calificación de las infracciones y posible(s) sanción(es): Supone precisar las infracciones que constituyen los hechos imputados, y la posible sanción que se puede imponer como consecuencia de ello.

(c) Competencia de la autoridad sancionadora: Implica precisar el cargo o quién es la autoridad sancionadora, así como la norma que le atribuye la competencia.

(d) Plazo para efectuar el descargo: Supone indicar que se le otorga al administrado un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la imputación de cargos, a efectos de que este formule los descargos que correspondan (alegatos, medios de defensa, entre otros).

En respuesta a la decisión del inicio del procedimiento administrativo sancionador que imputa las presuntas infracciones al sujeto responsable, este último cuenta con un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la imputación de cargos, para presentar los descargos que estime pertinentes ante la autoridad instructora (artículo 53, numeral 53.2, literal e) del RLGIT).

Posteriormente, vencido el plazo antes descrito, con el respectivo descargo o sin este, la autoridad instructora debe formular el Informe Final de Instrucción (IFI) en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la presentación del descargo correspondiente (artículo 53, numeral 53.2, literal g) del RLGIT). En cuanto al contenido del IFI, este debe considerar como mínimo lo siguiente (artículo 7, numeral 7.1, sub numeral 7.1.2.6, literal b) de la Directiva PAS):

(a) Evaluar la inexistencia de infracción o, de corresponder, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción administrativa, la norma que prevé la imposición de la sanción y la sanción propuesta.

(b) Elaborar el documento respectivo, el cual deberá contener lo siguiente:

- Ponderar los elementos de cargo y descargo conjuntamente con la prueba que los sustentan.
- Analizar la tipicidad, para la calificación de conductas y graduación de la propuesta de sanción, así como la antijuridicidad y causalidad

Conforme lo expresado, hasta este punto culmina la fase instructora del procedimiento sancionador a efectos de dar paso a la fase sancionadora correspondiente, la cual comienza con la recepción por parte de la autoridad sancionadora del IFI emitido por la autoridad instructora. En ese sentido, la autoridad sancionadora notifica al administrado el citado IFI, con la finalidad de que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la referida notificación presente los descargos que estime pertinente (artículo 53, numeral 53.3, literal a) del RLGIT).

Posteriormente, recibidos o no los descargos presentados por el administrado dentro del plazo señalado anteriormente, la autoridad sancionadora cuenta con quince (15) días hábiles, computados desde el vencimiento del plazo para presentar descargos, para emitir la resolución correspondiente en la cual determinará la sanción a imponer o, por el contrario, el archivo del procedimiento por no encontrar responsabilidad en el administrado (artículo 53, numeral 53.3, literal c) del RLGIT). De esta manera, culmina el procedimiento sancionador con la emisión de la resolución por parte de la autoridad sancionadora.

Como puede apreciarse, la regulación respecto al procedimiento administrativo sancionador en el caso de la SUNAFIL cumple tanto con los caracteres de dicho procedimiento como con el principio de debido procedimiento en materia sancionadora, toda vez que permite garantizar una expresa y debida separación de autoridades y funciones en lo que al carácter instructor y sancionador se refiere.

Por su parte, en el citado procedimiento sancionador se encuentran previstos tres (3) tipos de recursos administrativos:

- a. Recurso de reconsideración (artículo 55, literal a) del RLGIT):** Este recurso se interpone ante la autoridad sancionadora de primera instancia que emitió la resolución de sanción. Dicho recurso debe sustentarse en nueva prueba.
- b. Recurso de apelación (artículo 55, literal b) del RLGIT):** El presente recurso se presenta ante la autoridad sancionadora de primera instancia que emitió la resolución de sanción, a efectos de que esta última lo eleve a su superior jerárquico, el cual decidirá en segunda instancia. Dicho recurso debe indicar los fundamentos de hecho y derecho que le sirvan de sustento.
- c. Recurso de revisión (artículo 55, literal c) del RLGIT):** Este recurso se interpone ante la autoridad sancionadora que emitió la resolución en segunda instancia, a fin de que esta última lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral. Los requisitos para presentar dicho recurso se determinarán en el Reglamento del citado tribunal²⁴.

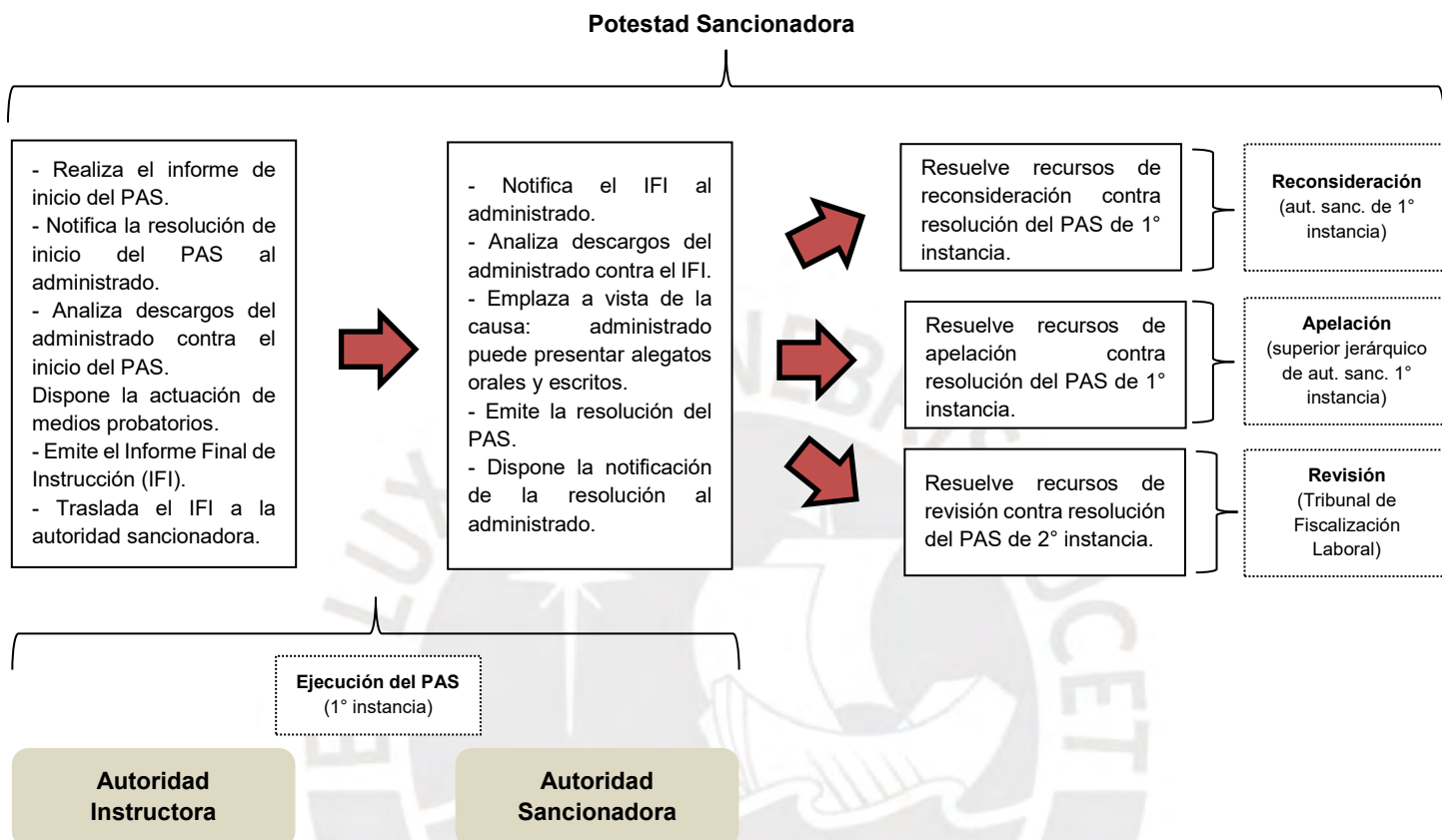
En atención a lo anterior, podemos afirmar que el procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL también cumple con el principio de debido procedimiento, específicamente en su faceta del principio de contradicción, puesto que le permite al administrado, a través de los recursos administrativos, cuestionar aquellos actos administrativos que potencialmente podrían repercutir en su situación jurídica (Santy Cabrera, 2016: 235 y 239).

En cuanto a los procedimientos sancionadores sobre SST, resulta pertinente mencionar un detalle particular. En aquellos casos en los que la resolución administrativa firme determine el incumplimiento de la normativa de SST, y que dicho incumplimiento devenga en un accidente de trabajo mortal imputable al empleador, la autoridad sancionadora deberá poner en conocimiento dicha resolución al Ministerio Público (artículo 53, numeral 53.5 del RLGIT).

²⁴ Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, el cual fue publicado con fecha 31 de marzo de 2017.

Por lo antes expuesto, podemos sintetizar el procedimiento sancionador llevado a cabo en la SUNAFIL a través del siguiente gráfico:

Gráfico N° 5: Estructura del PAS a cargo de la SUNAFIL



Fuente: Elaboración propia

4.4. Derecho a la seguridad y salud en el trabajo: marco normativo general y especial aplicable a la SUNAFIL en materia de seguridad y salud en el trabajo

Conforme se explicó anteriormente, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo (SST), desde sus orígenes, fue adquiriendo una relevancia cada vez mayor no solo para el sector privado (trabajadores y empleadores), sino también -y sobre todo- para el Estado y, en concreto, para la Administración Pública, en la medida que los efectos nocivos que ocasionan los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales trascienden al propio trabajador, extendiéndose tanto al rendimiento de la propia empresa como a la sostenibilidad de un determinado sector económico y/o servicio.

Es así como el ordenamiento jurídico, en aras de garantizar la debida protección del derecho a la SST, ha plasmado los principales alcances, principios y objetivos que forman parte de este derecho, así como diversos parámetros, obligaciones y exigencias mínimas que deben respetar y aplicar los empleadores y las entidades administrativas, en un conjunto de normas generales y especiales que resulten comunes en todos los sectores y servicios del Estado.

La SUNAFIL, como entidad de la Administración Pública encargada de liderar y ejercer las acciones de la fiscalización, control y sanción de las normas de contenido sociolaboral y de SST, no resulta exenta de la aplicación del marco normativo antes descrito, sino que, por el contrario, toma como referencia directa y justifica su marco competencial en materia de SST a través de la utilización de este marco general y especial.

Como se mencionó anteriormente, en lo que se refiere al marco normativo general sobre la SST, en el Perú dicha temática se regula mediante la LSST y el RLSST, instrumentos jurídicos que tienen por finalidad promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país a través de la actuación conjunta y coordinada entre el Estado, los empleadores y trabajadores (Andamayo Flores & Calderón Tarrillo, 2023: 10):

- i. Los **empleadores**, a cargo del deber de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales.
- ii. El **Estado**, a cargo de la promoción, fiscalización y control de este deber de prevención.
- iii. Los **trabajadores y sus organizaciones sindicales**, a cargo de la participación activa en lo concerniente a lo realizado por el Estado y los empleadores.

De este modo, el alcance de las normas antes mencionadas abarca a todos los sectores económicos y de servicios y, en materia de régimen laboral, a los sectores privado (trabajadores y empleadores) y público (servidores,

funcionarios y aquellas personas que realizan laborales en régimen de la actividad pública), a ámbitos especiales (Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú) y a los trabajadores por cuenta propia, en todo el territorio nacional (Cornejo Cachay, 2021: 39). Por ende, en el caso particular de la SUNAFIL, la cual ostenta la calidad de entidad administrativa, le resultan plenamente aplicables la LSST y el RLSST.

En esa misma línea, se tiene como instrumento normativo relevante el Decreto Supremo N° 018-2021-TR, a través del cual se aprobó la “Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2030”, documento aplicable a todas las entidades de la Administración Pública y en todos los niveles de gobierno, que tiene por objetivo la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades ocupacionales, así como reducir los daños que se pudieran ocasionar a la salud de los trabajadores, que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo que éstos realizan que se pudieran generar producto del desarrollo de las actividades y tareas que desempeñan los trabajadores, generando así un favorecimiento a su bienestar al contar con ambientes de trabajo seguros y saludables para el desarrollo de sus labores.

4.4.1. El rol de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en la Seguridad y Salud en el Trabajo

La SUNAFIL cumple un rol fundamental en lo que se refiere a la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), desde una perspectiva de verificación, promoción, orientación y fiscalización del cumplimiento de la normativa en materia de SST, siendo posible que dicha entidad, de ser el caso, aplique sanciones administrativas a los empleadores producto de la verificación del incumplimiento de dicha normativa.

En efecto, la SUNAFIL, en su rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo según lo dispuesto en la Ley N° 29981 (artículo 3), y conforme lo establecido en la LGIT (artículo 3, numeral 1, literal b), la LSST (artículos 95 y 103) y en el RLSST (artículo 123), tiene la obligación y deber de

velar por el correcto cumplimiento de todas las normas relativas a la SST y de prevención de riesgos laborales en todo tipo de actividad económica, exigir las responsabilidades administrativas que correspondan, orientar y asesorar técnicamente en dicha materia, proponer la emisión de normas laborales sobre SST y aplicar las sanciones previstas para tal fin (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, s.f.).

De modo concreto, la SUNAFIL verifica el acatamiento de las normas de SST desde una doble dimensión. Por un lado, brinda información, asesora y sensibiliza a los empleadores sobre los medios y formas para efectivizar el cumplimiento de la normativa en materia de SST. Por otro lado, fiscalizar y sanciona los incumplimientos a dicha normativa (Organización Internacional del Trabajo, 2013: 3). En ese sentido, es posible afirmar que la labor de dicha Superintendencia desde estas dos dimensiones, en lo que se refiere al cumplimiento de las disposiciones sobre la SST, posee no solo un enfoque represivo mediante el uso de técnicas inspectivas, sino también un punto de vista orientador y de incentivo para los administrados a través de medidas tanto educativas como preventivas.

Ahora bien, las actividades o sectores económicos sobre los cuales incide la labor de la SUNAFIL en materia de SST son amplios y diversos, comprendiendo, entre otros, a la construcción, minería, electricidad, pesca, agricultura, salud, educación, transporte, telecomunicaciones, hidrocarburos e industria. En varios de estos sectores, incluso, se cuenta con normas específicas en materia de SST (Mori Carbonel, s.f., diapositiva 10), las cuales tienen tres (3) finalidades esenciales: i) Adaptar el contexto de cada sector al plano normativo, a efectos de establecer políticas y medidas concretas de SST que se adecúen a dichas situaciones, ii) Regular principios, derechos, obligaciones y responsabilidades particulares de los sujetos comprendidos en dichas normas, acotadas a las circunstancias de cada sector; y, iii) exigir que los empleadores establezcan medidas específicas destinadas a la protección a la seguridad y salud laborales en favor de sus trabajadores según cada sector, evitando así la ocurrencia de accidentes laborales y enfermedades profesionales o, en su defecto, permitiendo

la adecuada gestión y control de las consecuencias que estas generan en perjuicio los trabajadores.

De este modo, el ordenamiento jurídico ha encomendado a la SUNAFIL un conjunto de atribuciones y facultades inspectivas destinadas a garantizar la verificación y promoción del cumplimiento de las normas sobre SST en todas las actividades económicas antes descritas, sancionar su desacato por parte de los empleadores; así como, hacer efectivo el respeto y protección de la seguridad y salud de los trabajadores, promoviendo un clima de bienestar y desarrollo tanto profesional como personal.

En lo que se refiere a la aplicación de sanciones en materia de SST, la SUNAFIL, ejerce su potestad sancionadora valiéndose del procedimiento administrativo sancionador (PAS), el cual constituye el instrumento por medio del cual dicha potestad se materializa y permite castigar aquellos incumplimientos a la normativa laboral. Los alcances de la potestad sancionadora de la SUNAFIL, la estructura y funcionalidad de los PAS que dicha entidad dirige, así como los principales aspectos de la aplicación de sanciones que se dan en dichos procedimientos, constituyen elementos que se encuentran regulados en la LGIT y otros dispositivos normativos específicos, y cuyo análisis resulta necesario a efectos de entender su conexión con el principio de proporcionalidad.

A continuación, se procederá a explicar las particularidades de la aplicación de sanciones en los PAS sobre SST a cargo de la SUNAFIL, tomando en cuenta la estrecha y más directa conexión que existe entre el principio de proporcionalidad y la sanción administrativa como elemento que materializa en la práctica el poder sancionador de la SUNAFIL sobre los administrados.

4.4.2. La aplicación de sanciones en el marco del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL en materia de seguridad y salud en el trabajo

En lo que se refiere a la aplicación de sanciones en los PAS dirigidos por la SUNAFIL, específicamente en los casos sobre SST, la normativa aplicable

(LGIT, RLGIT, LSST, RLSST y Directiva PAS) regula diversos aspectos que resulta necesario desarrollar.

En primer término, es menester recordar que la LSST (artículos 95 y 103) y el RLSST (artículo 123) señalan que el Sistema de Inspección del Trabajo, representado por la SUNAFIL en calidad de ente rector y autoridad central de dicho sistema, es competente para ejercer la potestad sancionadora administrativa en los casos de incumplimiento de las disposiciones en materia de SST. Por tal motivo, los citados dispositivos normativos se remiten y se rigen por las reglas establecidas en el marco del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL, contenidas en la LGIT y el RLGIT.

Ahora bien, cabe mencionar que la LGIT (artículo 38) regula dos (2) tipos de sanciones administrativas que se aplican como consecuencia del incumplimiento de la normativa en materia sociolaboral y de SST: i) la multa administrativa (artículo 39), y ii) el cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica (artículo 39-A).

En cuanto a la sanción de *multa administrativa*, la LGIT establece una clasificación de las infracciones susceptibles de sanción, dependiendo de la gravedad de dichas infracciones: leve, grave y muy grave (Toyama Miyagusuku, 2007: 153):

- a. **Leves:** Alude a incumplimientos (acciones u omisiones) que afectan obligaciones meramente formales.
- b. **Graves:** Hace referencia a acciones u omisiones: i) contrarios a los derechos de los trabajadores, ii) que trascienden a obligaciones meramente formales, y iii) que implican incumplimientos a la labor inspectiva.
- c. **Muy graves:** Se relaciona con incumplimientos que tienen una especial transcendencia: i) por la naturaleza del deber infringido, ii) por afectar derechos de los trabajadores, y iii) por transgredir a los trabajadores

especialmente protegidos por las normas laborales (madres trabajadoras, menores de edad, personas con discapacidad, entre otros).

Adicionalmente, el citado cuerpo normativo dispone un tope máximo del monto de la multa a imponer según dicha clasificación, expresado en UIT: a) 50 UIT para el caso de infracciones leves, b) 100 UIT para el caso de infracciones graves, y c) 200 UIT para el caso de infracciones muy graves.

Por otro lado, la LGIT menciona que, en los casos de detección de diversas infracciones, la multa máxima a imponer por el total de estas será \leq a 300 UIT vigentes en el año en que constataron dichas infracciones.

Respecto a la sanción de *cierre temporal* del área de una unidad económica o una unidad económica, la LGIT indica que este tipo de sanción se aplica al lugar en el que se cometió la infracción en materia de SST. Además, la duración de este cierre debe ser \leq a treinta (30) días calendarios.

En esa misma línea, el citado cuerpo normativo señala que esta sanción no exime al sujeto infractor: i) del pago de las remuneraciones y demás beneficios sociales que corresponden a los trabajadores durante el plazo que dure el cierre temporal; y ii) del cómputo del plazo de dicho cierre como días efectivamente laborados para todos los efectos legales respectivos. Sin embargo, la LGIT aclara que, durante el cierre temporal efectuado como consecuencia de la sanción impuesta, el empleador se encuentra prohibido de otorgar vacaciones a sus trabajadores.

Por su parte, la LGIT (artículo 39) establece que únicamente en los casos de infracciones a la normativa de SST que produzcan tanto la muerte del trabajador como resultado del accidente de trabajo como la obstrucción a la labor inspectiva, se aplicarán ambos tipos de sanciones contra el sujeto infractor.

En ambos casos (multa o cierre temporal), la LGIT y el RLGIT indican que, para la aplicación de sanciones, las autoridades administrativas encargadas del PAS deberán tomar en cuenta un conjunto de requisitos previamente establecidos,

los cuales permitirán identificar la gravedad, condiciones, monto (en el caso de la multa administrativa) y/o duración (en el caso del cierre temporal) de la sanción.

Entre estos requisitos, se encuentra comprendido el principio de proporcionalidad en materia sancionadora regulado en la LPAG, cuyos alcances y funcionamiento particular en el caso de infracciones en materia de SST serán explicados a continuación.

4.5. El principio de proporcionalidad en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores (PAS) a cargo de la SUNAFIL

En el presente apartado, se analizará la regulación del principio de proporcionalidad en los PAS dirigidos por la SUNAFIL, entre los cuales se encuentran aquellos procedimientos que versan sobre la SST y respecto de los cuales dicho principio presenta matices particulares.

En particular, se abordará la utilización de este principio en la metodología de aplicación de sanciones que emplea la SUNAFIL para cuantificar y cualificar la sanción de multa administrativa que impone a los sujetos infractores que han incumplido con la normativa laboral.

4.5.1. El principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones de los PAS conocidos por la SUNAFIL

Anteriormente se explicó a detalle el contenido, finalidad y manifestaciones del principio de proporcionalidad en diversos ámbitos del Derecho y, en el caso del Derecho Administrativo Sancionador, se detalló como dicho principio se relaciona directamente con la estructura y el funcionamiento de los procedimientos administrativos sancionadores (PAS) a cargo de la SUNAFIL.

Ahora, corresponde profundizar a mayor detalle cómo dicho principio, reconocido en la normativa general y especial de la SUNAFIL, opera en los PAS a cargo de dicha Superintendencia, a efectos de reconocer y comprender claramente no

solo sus principales implicancias, sino también sus diversos problemas y oportunidades de mejora a nivel teórico y/o técnico.

En ese sentido, es preciso recordar que la LGIT (artículo 38) menciona que las infracciones contenidas en dicha norma, incluyendo aquellas infracciones en materia de SST, se sancionan con una multa administrativa o con el cierre temporal. En esa misma línea, corresponde señalar que ambos dispositivos normativos regulan el principio de proporcionalidad en relación con la aplicación de cualquiera de dichas sanciones.

De esta manera, la LGIT (artículo 39) y el RLGIT (artículo 47, numeral 47.3) indican que, en los PAS a cargo de la SUNAFIL, al momento de determinar la sanción a aplicar, se debe tomar en cuenta el contenido del principio de proporcionalidad estipulado en el TUO de la LPAG. Así las cosas, se advierte que el ordenamiento jurídico peruano, en el caso de los PAS a cargo de la SUNAFIL, ha optado por presentar y afirmar al principio de proporcionalidad como un elemento expresamente consagrado en un texto normativo, el cual debe ser necesariamente evaluado por la autoridad administrativa a fin de imponer una sanción a los administrados (Petit, 2019: 373).

Por otra parte, la LGIT y el RLGIT desarrollan una metodología particular de aplicación de sanciones que se rige bajo un determinado grupo de reglas de graduación o calibración, a las cuales se denominan criterios generales y criterios especiales de graduación de sanciones. Estos criterios, conforme lo señalado por los dispositivos normativos antes citados, sirven como parámetros de determinación no solo de la gravedad de la sanción a imponer, sino también -y en el caso concreto de las multas administrativas- como un elemento de obligatoria observancia a efectos de cuantificar el monto de la sanción que se impondrá al sujeto infractor.

Por lo tanto, conforme lo expuesto en la normativa antes mencionada, se advierte una conexión entre el principio de proporcionalidad y la aplicación de sanciones en los PAS a cargo de la SUNAFIL, la cual se expresa a través de una

metodología o fórmula concreta que permite determinar la gravedad y cuantía de la sanción (multa administrativa) que se impondrá al sujeto infractor.

De este modo, con la finalidad de desarrollar los alcances de esta relación, a continuación, se explicará la metodología de aplicación de sanciones empleada por la SUNAFIL en el caso particular de las multas administrativas, así como el detalle de los criterios generales y los criterios especiales de graduación de sanciones contemplados en la LGIT y el RLGIT; ello, a fin de proceder a detallar la aplicación del principio de proporcionalidad en dicha metodología.

4.5.2. Componente objetivo de aplicación de sanciones: Criterios generales y criterios especiales de aplicación de sanciones

En este apartado, procederemos a explicar el primer componente de aplicación de sanciones establecido en la LGIT y el RLGIT, al cual denominaremos “componente objetivo” debido a su naturaleza y funcionamiento en base a elementos “neutrales”, “fijos” o “Imparciales”. Este componente está integrado por los criterios generales y criterios especiales de graduación de sanciones.

4.5.2.1. Criterios generales de graduación de sanciones

En cuanto a los criterios generales de graduación de sanciones, la LGIT (artículo 38) estipula que las sanciones a ser impuestas se gradúan conforme los siguientes tres (3) elementos: **(i)** la gravedad de la infracción cometida, **(ii)** el número de trabajadores afectados y **(iii)** el tipo de empresa. Como se puede apreciar, este primer tipo de criterio de graduación de sanciones regulada en la LGIT se enfoca tanto en el impacto que la infracción cometida ocasiona para la(s) víctima(s) del incumplimiento normativo (ítems i y ii), como en factores de identificación de la empresa misma: pequeña, mediana o gran empresa (ítem iii).

Sobre el primer criterio denominado “gravedad de la infracción cometida”, el mismo se clasifica en leve, grave y muy grave, atendiendo al estándar de clasificación tripartito de infracciones administrativas. Este criterio, a su vez,

constituye la primera variable de la metodología de imposición de sanciones que establece la SUNAFIL, como veremos a continuación.

En cuanto al segundo criterio llamado “número de trabajadores afectados”, este se relaciona con lo establecido en la Tabla de Aplicación de Sanciones (TAS) regulada en el RLGIT (artículo 48), la cual establece intervalos que representan la cantidad de trabajadores perjudicados como consecuencia de la infracción cometida. Dichos intervalos oscilan entre 1 trabajador hasta más de 1000 trabajadores damnificados, siendo que el intervalo identificado en cada caso concreto permitirá obtener un valor que posteriormente servirá para calcular el monto de la sanción (multa) a imponer.

Respecto del tercer criterio denominado “tipo de empresa”, este se subdivide en tres (3) categorías: **(x)** microempresa (empresa que posee ventas anuales \leq a 150 UIT), **(y)** pequeña empresa (empresa que posee ventas anuales $>$ a 150 UIT y \leq a 1700 UIT, y **(z)** No MYPE (mediana empresa, que posee ventas anuales $>$ a 1700 UIT y \leq a 2300 UIT; o, gran empresa, que posee ventas anuales $>$ a 2300 UIT). Esta clasificación responde a la tipología de empresas que se regula en materia laboral y empresarial, de conformidad con los artículos 4 y 5 del Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE, Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.

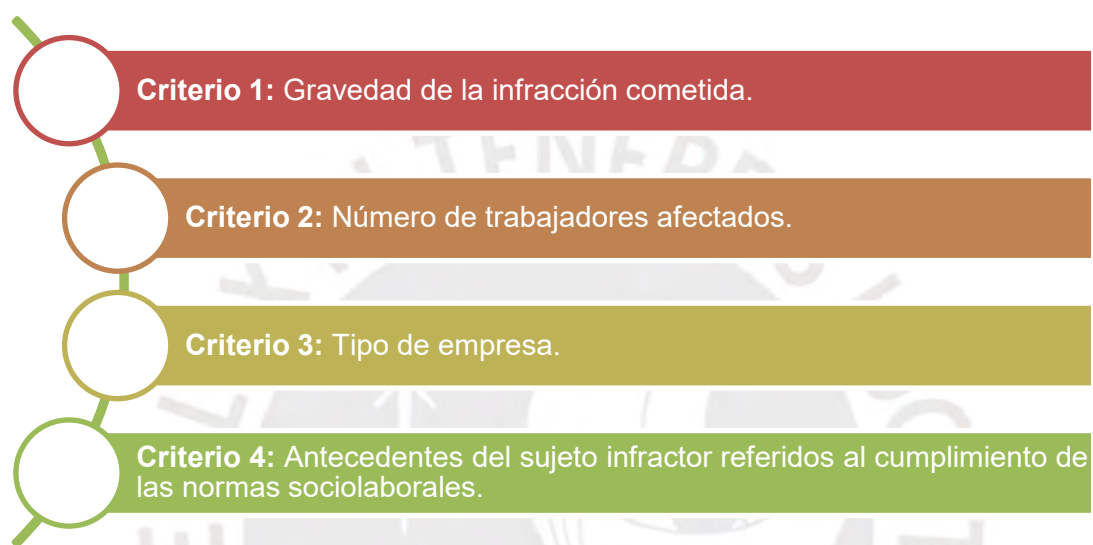
Como detalle adicional, debemos mencionar que el RLGIT (artículo 47, numeral 47.1) adiciona como otro elemento que debe ser considerado para imponer sanciones el siguiente: **(iv)** los antecedentes del sujeto infractor referidos al cumplimiento de las normas sociolaborales. De esta manera, el RLGIT incorpora otro criterio general graduación vinculado con el nivel de obediencia o la conciencia de obligatoriedad de la normativa sociolaboral por parte del presunto autor del incumplimiento.

Cabe señalar que, si bien parece que este último criterio solo alude a un cierto grupo de normas (sociolaborales), consideramos válido afirmar que el tipo de norma cuyo cumplimiento se exige por parte del sujeto infractor puede ser más amplio (normas en materia de SST o de colaboración a la labor inspectiva), toda

vez que ello dependerá, precisamente, del tipo de infracción o infracciones que se cometa en cada caso concreto, a efectos de que guarde correspondencia con el comportamiento anterior de dicho sujeto.

En tal sentido, los criterios generales de graduación de sanciones se pueden resumir de la siguiente manera:

Gráfico N° 6: Criterios generales de graduación de sanciones



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, y como se mencionó anteriormente, el RLGIT regula la TAS que contiene el detalle de infracciones y sanciones aplicables por incumplimiento a la normativa sociolaboral, de SST y de colaboración a la labor inspectiva. En la TAS, sumado a los 4 criterios generales de graduación de sanciones descritos anteriormente, se toma en cuenta un factor adicional representado por una variable numérica (expresada en números enteros o decimales).

La identificación, en cada caso concreto, de este valor numérico contenido en el TAS se obtiene tomando en consideración la gravedad de la infracción (ítem i), el número de trabajadores afectados (ítem ii); y, por último, el tamaño de la empresa (ítem iii).

Posteriormente, y a efectos de establecer la sanción a imponer, dicho valor obtenido (sea un número entero o decimal), se multiplica por una variable

adicional que es la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), cuyo valor, según lo establecido en la RLGIT (artículo 48, numeral 48.1), es el valor vigente al momento en que se constató la configuración de la infracción.

De este modo, resulta claro que la SUNAFIL, a través de la aplicación de una fórmula matemática, emplea los criterios generales de graduación de sanciones en la TAS con la finalidad de determinar el grado de perjuicio de la infracción cometida hacia los trabajadores afectados y, al mismo tiempo, el monto de la sanción que se impondrá.

Con relación a esta metodología, es preciso mencionar dos cuestiones en particular. Primero, se trata de una metodología que no se basa o sustenta en la discrecionalidad o en consideraciones subjetivas de la autoridad administrativa que impondrá la sanción, sino en variables predeterminadas que permiten obtener un valor que será traducido en un monto económico que deberá asumir el sujeto infractor.

Segundo, dicha metodología exige a la autoridad administrativa su obligatoria utilización al momento de corroborar la existencia de una infracción y aplicar la sanción respectiva, sin que dicha autoridad, en principio, pueda adaptar esta sanción a circunstancias específicas del caso o aquellas situaciones en las que la citada sanción pueda parecer excesiva (Petit, 2019: 395-396). Por ende, podemos concluir que se trata de una metodología objetiva de aplicación de sanciones, que emplea una fórmula matemática para imponer sanciones. Sin embargo, como veremos posteriormente, esta objetividad en la aplicación de sanciones por parte de la SUNAFIL también se ve matizada por un componente subjetivo adicional, el cual se ve materializado, precisamente, a través del principio de proporcionalidad.

De este modo, podemos afirmar que los criterios generales de graduación de sanciones, los cuales se encuentran contemplados en la TAS del RLGIT, así como las variables aplicables a cada uno de estos criterios, se pueden resumir en el siguiente gráfico:

Cuadro N° 3: Tabla de Aplicación de Sanciones (TAS) utilizada por la SUNAFIL *

Tipo de empresa – Microempresa (iii)										
Gravedad de la infracción (i)	Número de trabajadores afectados (ii)									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más
Leve	0.045	0.05	0.07	0.08	0.09	0.11	0.14	0.16	0.18	0.23
Grave	0.11	0.14	0.16	0.18	0.20	0.25	0.29	0.34	0.38	0.45
Muy grave	0.23	0.25	0.29	0.32	0.36	0.41	0.47	0.54	0.61	0.68
Tipo de empresa - Pequeña empresa (iii)										
Gravedad de la infracción (i)	Número de trabajadores afectados (ii)									
	1 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 99	100 y más
Leve	0.09	0.14	0.18	0.23	0.32	0.45	0.61	0.83	1.01	2.25
Grave	0.45	0.59	0.77	0.97	1.26	1.62	2.09	2.43	2.81	4.50
Muy grave	0.77	0.99	1.28	1.64	2.14	2.75	3.56	4.32	4.95	7.65
Tipo de empresa - No MYPE (iii)										
Gravedad de la infracción (i)	Número de trabajadores afectados (ii)									
	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	501 a 999	1000 y más
Leve	0.26	0.89	1.26	2.33	3.10	3.73	5.30	7.61	10.87	15.52
Grave	1.57	3.92	5.22	6.53	7.83	10.45	13.06	18.28	20.89	26.12
Muy grave	2.63	5.25	7.88	11.56	14.18	18.39	23.64	31.52	42.03	52.53

Criterio general adicional: Antecedentes del sujeto infractor referidos al cumplimiento de las normas sociolaborales (iv)

Fuente: RLGIT

Con relación al gráfico antes expuesto, corresponde precisar que el monto de las multas a imponer debe respetar los tope máximos establecidos en la LGIT para cada tipo de infracción administrativa (leve, grave y muy grave); y, del mismo modo, la multa máxima por el total de infracciones identificadas no podrá ser superior a las 300 UIT conforme lo dispuesto en la norma antes citada.

Habiendo explicado el funcionamiento de la metodología de aplicación de sanciones a través del uso de los criterios generales de graduación de sanciones, corresponde ahora analizar cómo dicha metodología opera tomando en consideración otros criterios desarrollados para ciertas materias específicas, tales como la SST.

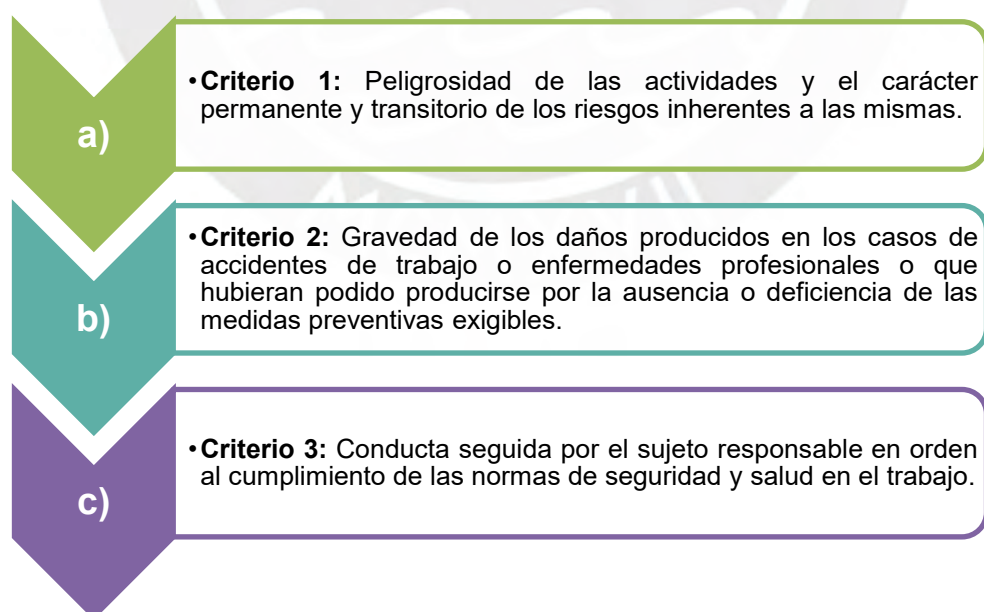
4.5.2.2. Criterios especiales de graduación de sanciones

Respecto a los criterios especiales de graduación de sanciones, el RLGIT (artículo 47, numeral 47.2) señala que estos solo resultan aplicables en el caso de infracciones a la normativa en materia de SST, siendo los tres (3) siguientes:

- a) La peligrosidad de las actividades y el carácter permanente y 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.

De esta manera, los criterios especiales de graduación de sanciones se pueden graficar conforme el siguiente detalle:

Gráfico N° 7: Criterios especiales de graduación de sanciones



Fuente: Elaboración propia

Respecto al tercer criterio especial de graduación, es menester precisar que el mismo no debe confundirse con el cuarto criterio general de graduación de sanciones, principalmente por dos razones. Por un lado, porque mientras que el criterio general de graduación se enfoca en todo tipo de normativa (sociolaboral, de SST y de colaboración a la labor inspectiva); el criterio especial de graduación alude únicamente a las normas en materia de SST.

Por otro lado, mientras que el criterio general se enfoca en los antecedentes o marco conductual anterior del sujeto infractor de respeto de las normas (sociolaborales, de SST o de colaboración a la labor inspectiva) en casos anteriores al caso concreto materia de infracción; el criterio especial de graduación, más bien, se preocupa más en el actuar del sujeto infractor en el caso concreto mismo, es decir, en la conducta desplegada por dicho sujeto en orden al cumplimiento de las normas de SST antes, durante y después de la comisión de la infracción.

Cuadro N° 4: Criterios especiales de graduación de sanciones

DIFERENCIAS		
	Antecedentes del sujeto infractor referidos al cumplimiento de las normas sociolaborales	Conducta seguida por el sujeto responsable en orden al cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo
Tipo de normas cuyo cumplimiento se exige	Normas sociolaborales, de SST y de colaboración a la labor inspectiva	Normas en materia de SST
Conducta desplegada por el sujeto infractor	En casos distintos y anteriores al caso concreto materia de evaluación	En el caso concreto materia de evaluación

Fuente: Elaboración propia

Conforme a lo expuesto, y en atención a los criterios generales y especiales de graduación de sanciones contemplados en la LGIT y el RLGIT, podemos señalar que la determinación y cálculo del monto de la multa se realiza en base a una fórmula que toma en cuenta dos (2) supuestos:

1) Primer supuesto (regla general): Cálculo de la multa impuesta por la SUNAFIL en los PAS en materia sociolaboral y de colaboración de la labor inspectiva.

En este primer supuesto, se toman en cuenta únicamente aquellas infracciones y sanciones referidas a la normativa sociolaboral y de colaboración a la labor inspectiva; y, en consecuencia, para la determinación de la sanción (multa) a imponer, solo se aplican los criterios generales de graduación de sanciones descritos anteriormente, los cuales se plasman en la TAS.

Gráfico N° 8: Cálculo de la Multa impuesta por la SUNAFIL (regla general)

CÁLCULO DE LA MULTA

$$M = \text{Total UIT} - \text{Antecedentes del sujeto infractor}$$

Donde:

- **M:** Multa.
- **Total UIT:** Variable obtenida de multiplicar la variable obtenida de (i), (ii), (iii), por el valor de la UIT vigente al momento de constatada la infracción.
- **Antecedentes del sujeto infractor:** Ver criterio general de graduación (iv).

Fuente: Elaboración propia

2) Segundo supuesto (excepción): Cálculo de la multa impuesta por la SUNAFIL en los PAS en materia de SST.

En este segundo supuesto, se toman en cuenta únicamente aquellas infracciones y sanciones referidas a la normativa en materia de SST; y, por ende, para la determinación de la sanción (multa) a imponer, además de los criterios generales de graduación de sanciones, se aplican también los criterios especiales de graduación que solo operan cuando se trata de infracciones sobre dicha materia.

Aunado a ello, resulta necesario acotar que, si bien los criterios especiales de graduación no se describen en la TAS, estos deben ser utilizados por las autoridades administrativas de la SUNAFIL, al estar regulados expresamente en el RLGIT como requisitos específicamente diseñados para imponer sanciones como consecuencia de la comisión de infracciones a la normativa de SST.

Gráfico N° 9: Cálculo de la Multa impuesta por la SUNAFIL (excepción)

CÁLCULO DE LA MULTA

$$M = (Total\ UIT - Antecedentes\ del\ sujeto\ infractor) + Criterios\ especiales\ de\ graduación$$

Donde:

- **M:** Multa.
- **Total UIT:** Variable obtenida de multiplicar la variable obtenida de (i), (ii), (iii), por el valor de la UIT vigente al momento de constatada la infracción.
- **Antecedentes del sujeto infractor:** Ver criterio general de graduación (iv).
- **Criterios especiales de graduación de sanciones:** Ver criterios especiales de graduación a),

Fuente: Elaboración propia

Es importante destacar que, según lo establecido en la Directiva PAS (artículo 7, numeral 7.1, acápite 7.1.3.7, literal a), la resolución emitida por la autoridad administrativa que impone la sanción debe contener como mínimo, entre otros aspectos, los criterios de graduación (generales y especiales) empleados en el caso concreto.

En relación a lo antes expuesto, respecto a este apartado podemos concluir que la SUNAFIL, al momento de imponer sanciones (multas administrativas) a los administrados, hace uso de una fórmula matemática que emplea variables predeterminadas en la LGIT y el RLGIT (criterios generales y criterios especiales de graduación de sanciones) que se encuentran relacionadas a la materia objeto

de análisis (normas en materia sociolaboral, de SST o de colaboración inspectiva). Estas variables, por ende, constituyen el componente o parámetro objetivo de aplicación de sanciones que utiliza la SUNAFIL al momento de determinar la aplicación de una sanción de carácter administrativo.

De esta manera, se puede afirmar que un beneficio que otorga la aplicación de dicha metodología es el hecho que dota al procedimiento sancionador –y, en específico, a la imposición de sanciones administrativas– de cierta predictibilidad y objetividad respecto a los administrados, ya que no se basa en aspectos que o factores que dependen única y exclusivamente de la discrecionalidad de la autoridad administrativa.

En pocas palabras, el objetivo de la metodología consiste en asegurar que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la SUNAFIL se realice tomando en cuenta valores previamente establecidos por ley, que sean lo más transparentes posibles, que se obtengan producto del ejercicio de una potestad administrativa previa (actividad de fiscalización) y que sirvan de insumo para el cálculo de la sanción a imponerse al presunto infractor.

No obstante, resulta necesario señalar que, conforme se explicará a continuación, tanto la composición y aplicación concreta de la metodología antes descrita, así como de los criterios de graduación de sanciones establecidos en la LGIT y el RLGIT adolecen de ciertos problemas que pueden ser distintos –e, incluso ser contrarios– a la finalidad perseguida por el principio de proporcionalidad. Es último, además, puede devenir en una indebida imposición de sanciones por parte de la SUNAFIL y, por consiguiente, en una seria afectación de los derechos fundamentales de los administrados sometidos a un procedimiento sancionador.

4.5.3. Componente subjetivo de aplicación de sanciones: Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad, conforme lo establecido en la LGIT y el RLGIT, aparece como un elemento central que se debe tomar en cuenta en la imposición

de sanciones en materia de SST, distinto a los criterios generales y criterios especiales de graduación de sanciones.

En virtud del citado principio, la intensidad del ejercicio de la potestad sancionadora a cargo de la SUNAFIL para la detección de infracciones e imposición de sanciones se ve matizado y limitado en sus alcances, lo cual abarca todas las etapas y actuaciones realizadas en los PAS conocidos por dicha entidad (Zavala Costa & Mendoza Legoas, 2019: 25-26). Ello, porque lo que se busca es garantizar la preservación de los derechos de los empleadores que se ven sometidos a dichos procedimientos y, en consecuencia, brindar protección a los trabajadores en lo que respecta a su seguridad y salud en el centro de labores.

Sobre el particular, a pesar de que se hace mención al principio de proporcionalidad como “criterio” en la LGIT (artículo 39) y que, asimismo, dicho principio se encuentra regulado en el RLGIT en el apartado denominado “criterios de graduación de sanciones”, consideramos que este no puede (ni debe) ser considerado como un criterio general o especial de graduación, por diversos motivos.

En primer lugar, resulta incorrecto considerar al principio de proporcionalidad como criterio general o especial de graduación ya que este -como se explicó en apartado anteriores- posee una naturaleza jurídica distinta, esto es, constituye un principio jurídico conforme lo expuesto a nivel doctrinario y normativo, siendo que en este último caso se encuentra regulado como tal en el TUO de la LPAG (tanto en su faceta de principio general del Derecho Administrativo como en su faceta de principio de la potestad sancionadora administrativa).

En segundo lugar, en caso se considerase que el principio de proporcionalidad constituye un criterio general de graduación de sanciones, dicha afirmación sería incorrecta porque tanto la LGIT (artículo 38) como el RLGIT (artículo 47) establecen explícitamente que los “criterios generales de graduación” son únicamente aquellos regulados en la LGIT, los cuales no incluyen al principio de proporcionalidad. De este modo, si se entendiera que este principio es un criterio

general de graduación, se estaría contraviniendo lo regulado en ambos dispositivos normativos.

En esa misma línea, no resulta exacto entender que el principio de proporcionalidad es un criterio general de graduación de sanciones toda vez que dicho principio, en su faceta de principio de potestad sancionadora administrativa regulada en el TUO de la LPAG (artículo 248, numeral 3), si bien contiene una serie de criterios de graduación de sanciones que forman parte de su contenido (tales como, la probabilidad de detección de la infracción o el perjuicio económico causado), este último no se agota en dichos criterios sino que, por el contrario, posee una finalidad dirigida a delimitar y limitar el marco de actuaciones y decisiones de la Administración Pública. Por ende, el principio de proporcionalidad no es un criterio de graduación de sanciones en sí, sino que posee como una parte de su contenido un conjunto de criterios de graduación de sanciones de observancia obligatoria para las autoridades administrativas.

En tercer lugar, en caso se considerase que el principio de proporcionalidad es un criterio especial de graduación de sanciones, ello también sería incorrecto desde un punto de vista normativo e, incluso, contrario a la propia naturaleza y finalidad del citado principio. Como se describió en el apartado anterior, la LGIT y el RLGIT señalan que los criterios especiales de graduación únicamente resultan aplicables en aquellos casos en que se sanciona conductas infractoras a la normativa de SST; razón por la cual, entender que el principio de proporcionalidad solo debe evaluado en estos casos, excluyendo aquellas infracciones a la normativa sociolaboral y de colaboración a la labor inspectiva, resultaría insuficiente desde la óptica del legislador quien -se entiende- busca que los principios desplieguen sus efectos en todo supuesto de imposición de sanciones.

En esa misma línea, limitar la aplicación del principio de proporcionalidad solamente a la imposición de sanciones en materia de SST supondría desconocer y alterar tanto la naturaleza como la finalidad de principio que la proporcionalidad posee en el ámbito doctrinario, normativo y jurisprudencial; esto es, el ser un elemento que debe ser analizado por el operador jurídico (autoridad

administrativa, juez, abogado, etcétera) en cada caso concreto, y no en determinados casos. Ello, sumado a las finalidades o funciones que los principios generales del derecho persiguen en un Estado de Derecho (por ejemplo, la función integradora o la función interpretativa).

De esta manera, queda comprobado que la funcionalidad del principio de proporcionalidad en la aplicación de sanciones en general -y, en los casos de infracciones a las normas de SST- es diametralmente distinta a las de los criterios generales y especiales de graduación de sanciones establecidos en la LGIT y el RLGIT.

En atención a lo anterior, surge la interrogante sobre cómo opera dicho principio en la imposición de sanciones que efectúa la SUNAFIL, tomando en consideración que los criterios antes mencionados actúan como un parámetro objetivo de sanción en la medida que se materializan en el uso de una fórmula matemática.

Así las cosas, consideramos que el principio de proporcionalidad, contrario a la finalidad de los citados criterios, sirve como un componente o parámetro subjetivo de imposición de sanciones, ya que este, según lo establecido en el TUO de la LPAG, posee sus propios criterios de graduación de sanciones, siendo varios de ellos factores que se relacionan con la subjetividad tanto de la autoridad administrativa (por ejemplo, la gravedad del daño al interés público), como del sujeto infractor (por ejemplo, la existencia o no de intencionalidad en la conducta infractora).

Por lo tanto, el principio de proporcionalidad, entendido como un componente subjetivo de imposición de sanciones en la normativa de la SUNAFIL -y a diferencia del componente objetivo que emplea una fórmula matemática conformada por variables fijas- deja un margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa para definir la gravedad y cuantía de la sanción a imponer, es decir, le da cierta libertad de decisión de la sanción (Petit, 2019: 387-388). Esta discrecionalidad, evidentemente, debe nacer de una previa y expresa

habilitación normativa, como sucede en el caso de la SUNAFIL en la LGIT (artículo 39) y en el RLGIT (artículo 47).

En esa misma línea, el principio de proporcionalidad como parámetro subjetivo de aplicación de sanciones cumple la función de complemento del componente objetivo anteriormente explicado, debido a que ambos parámetros (objetivo y subjetivo) se sustentan e implementan en base a factores distintos que permiten apreciar cada caso concreto desde diversos enfoques o aristas, otorgando mayor riqueza al análisis que debe efectuar la SUNAFIL a través de sus autoridades administrativas. Esto último coadyuva al cumplimiento de la finalidad principal del principio de proporcionalidad: el ser un instrumento jurídico de protección de los derechos fundamentales (Bernal Pulido, 2015: 235), lo cual genera que los administrados tengan mayor confianza y predictibilidad en la labor de la Administración.

Este enfoque del principio de proporcionalidad como parámetro subjetivo de aplicación de sanciones a nivel normativo se ve, a su vez, desarrollado a mayor detalle con las consideraciones esbozadas a nivel jurisprudencial, las cuales se plasman en los diversos pronunciamientos efectuados por el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) de la SUNAFIL, conforme veremos en el siguiente apartado.

4.6. El principio de proporcionalidad a la luz de los pronunciamientos emitidos por el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) de la SUNAFIL

Como un apartado importante en lo que a la aplicación del principio de proporcionalidad se refiere, estimamos necesario hacer referencia a los pronunciamientos emitidos por el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) de la SUNAFIL.

Como principal razón que sustenta esta afirmación, tenemos el hecho que el TFL, por su propio funcionamiento, expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria para todos los órganos que forman parte de la SUNAFIL, en el marco de las actuaciones desplegadas en el Sistema de

Inspección del Trabajo. En efecto, dichos precedentes interpretan de forma expresa y con carácter general para el Sistema, el sentido de la normativa bajo su competencia, lo cual incluye el ámbito tanto del principio de proporcionalidad como de la SST y puede, indudablemente, ser crucial en el resultado de determinada decisión que adopte la SUNAFIL en la solución de un caso concreto.

De este modo, el TFL se ha pronunciado en su oportunidad respecto a, entre otros, los principales aspectos del principio de proporcionalidad. En primer lugar, tenemos que el citado tribunal a través de la Resolución N° 024-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala de fecha 14 de junio de 2021 ²⁵, desarrolla brevemente la importancia del citado principio.

En particular, de lo señalado por el TFL podemos destacar los siguientes factores clave en relación con la debida observancia de dicho principio en relación con los procedimientos sancionadores a cargo de las autoridades de la SUNAFIL (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2021: fundamento 6.9):

- (i) De conformidad con lo dispuesto en el RLGIT, resulta necesario que la sanción que imponga la autoridad administrativa en contra del sujeto responsable se encuentre acorde al principio de proporcionalidad o razonabilidad recogido en el TUO de la LPAG.
- (ii) Tomando en cuenta que en el Sistema de Inspección del Trabajo el RLGIT constituye aquella norma que ha desarrollado la graduación de las sanciones administrativas, resulta posible afirmar que el principio de proporcionalidad, como elemento regulado en dicho reglamento, guarda una estrecha relación con el correcto funcionamiento del referido sistema en atención a la obligatoriedad de su observación y respeto por parte de la autoridad administrativa a cargo del procedimiento sancionador.

En ese sentido, es posible concluir que en la citada resolución el TFL resalta

²⁵ Al respecto, dicha resolución fue emitida en el marco del Expediente N° 039-2020-SUNAFIL/IRE-ANC, Caso CAM SERVICIOS DEL PERÚ S.A.

discretamente el importante rol que cumple el principio de proporcionalidad en relación con la imposición de sanciones dispuesta por la autoridad administrativa correspondiente en contra de los administrados como consecuencia del incumplimiento de la normativa sociolaboral, de SST y colaboración a la labor inspectiva, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores que la SUNAFIL tiene a su cargo.

En esa misma línea, el TFL también ha emitido pronunciamiento con relación a la observancia del principio de proporcionalidad al momento de identificar, en la etapa de fiscalización o en un PAS, a los reales afectados según lo establecido en la TAS regulada en la LGIT, producto de un posible incumplimiento en materia sociolaboral y de SST.

Así, el mencionado tribunal a través de la Resolución de Sala Plena N° 012-2024-SUNAFIL/TFL de fecha 18 de junio de 2024²⁶, cuyo contenido ostenta la calidad de precedente administrativo de observancia obligatoria, explica claramente que la no determinación de forma clara o una lectura superficial, en el marco de la etapa instructora de un PAS, del contenido de la información sobre los reales afectados vulnera el principio de proporcionalidad (SUNAFIL, 2024: fundamento 6.5). Del mismo modo, a criterio del TFL, imponer una sanción en la etapa sancionadora de un PAS, sin haberse sin haberse identificado correctamente la identidad y el número de trabajadores afectados, resulta contrario al citado principio (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2024: fundamento 6.12).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, y conociendo a detalle las acotaciones que ha realizado el TFL respecto al principio de proporcionalidad, a continuación, procederemos a analizar si este principio, en determinadas resoluciones emitidas por la SUNAFIL en los PAS que tiene a su cargo en materia de SST, ha sido tomado en cuenta y aplicado correctamente por dicha entidad al momento de imponer sanciones a los empleadores.

²⁶ Sobre el particular, dicha resolución fue emitida en el marco del Expediente N° 293-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, Caso EMPRESARIA AGRARIA CHIQUITOY S.A.

Esto último resulta importante toda vez que permitirá identificar claramente la problemática que subyace a la imposición de sanciones por parte de la SUNAFIL y, del mismo modo, proponer diversas recomendaciones que puedan coadyuvar a la mejora en la aplicación del principio de proporcionalidad en los PAS que versan sobre SST.

4.7. ¿Existe una adecuada aplicación del principio de proporcionalidad en los PAS a cargo de la SUNAFIL en materia de SST?

Luego de haber abordado los principales elementos de los PAS a cargo de la SUNAFIL en materia de SST, de la evolución y alcances de la SST en materia social, técnica y jurídica, así como los aspectos más importantes del principio de proporcionalidad desde la perspectiva del Derecho Administrativo Sancionador y su trascendencia particular en los PAS a cargo de la SUNAFIL en materia de SST, en el presente apartado analizaremos si este principio, en el ámbito específico de la SUNAFIL, se viene aplicando adecuadamente o no en la práctica.

A tales efectos, a continuación, se analizarán y comentarán siete (7) resoluciones de apelación emitidas en el marco de procedimientos sancionadores a cargo de la SUNAFIL en materia de SST, en las cuales dicha entidad impuso sanciones a los administrados.

En el marco de este análisis casuístico, se resaltarán los tanto los temas más interesantes como los principales problemas identificados en las citadas decisiones en lo que al principio de proporcionalidad se refiere, y, asimismo, se hará énfasis en algunos aspectos que la SUNAFIL podría haber tomado en consideración al momento de abordar cada caso concreto, a la luz de los aspectos teóricos, normativos y jurisprudenciales desarrollados en los capítulos anteriores.

4.7.1. Caso 1: CAMPOSOL S.A. (Resolución de Intendencia N° 06-2018-SUNAFIL/IRE-LIB)

a) Hechos relevantes del caso

Respecto a la primera resolución escogida, tenemos el caso de la empresa CAMPOSOL S.A. (en adelante, CAMPOSOL), empresa dedicada al rubro agrícola, específicamente al cultivo de productos como avocados, arándanos, mangos y mandarinas²⁷.

CAMPOSOL fue sometida a un procedimiento administrativo sancionador por parte de la Sub Intendencia Regional de La Libertad de la SUNAFIL (Expediente Sancionador N° 025-2016-SUNAFIL/IRE-LIB), siendo que, posteriormente, a través de la Resolución de Sub Intendencia N° 073-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE de fecha 10 de julio de 2017 decidió sancionar a dicha empresa con una multa ascendente a S/. 24,193.75 (Veinticuatro Mil Ciento Noventa y Tres con 75/100 Soles), por la comisión de una (1) infracción en materia de SST.

A mayor detalle, CAMPOSOL fue sancionada por la comisión de la siguiente infracción administrativa:

- **Infracción:** No llevar el Registro de Equipos de Seguridad y Emergencia (infracción considerada como Grave, de conformidad con el numeral 27.6 del artículo 27° del RLGIT).

En respuesta a la sanción impuesta, CAMPOSOL interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 073-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE ante la Intendencia Regional de La Libertad, en el cual señaló, entre otros, los siguientes argumentos:

- No ha existido ni ha quedado acreditado por la SUNAFIL el agravio o perjuicio a los dieciocho (18) trabajadores que se menciona en la

²⁷ Información extraída de la página web de la empresa CAMPOSOL S.A. A mayor detalle, ver: <<https://www.camposol.com/our-story/>>.

Resolución de Sub Intendencia N° 073-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE, ni tampoco se ha puesto en riesgo la seguridad y salud en el trabajo de dichos trabajadores. Por el contrario, se les ha entregado uniforme e indumentaria que ha permitido protegerlos frente a los riesgos derivados de los puestos de trabajo.

- Se ha vulnerado el principio de tipicidad en el caso concreto ya que la sanción impuesta no guarda relación con la presunta falta cometida. En efecto, frente al supuesto incumplimiento de no tener el registro de equipos de seguridad y emergencia, CAMPOSOL ha indicado que, respecto a los 18 trabajadores, no existe obligación de implementar tales registros, puesto que la normativa laboral no le exige entregar equipos de protección personal sino únicamente uniformes de trabajo, y estos últimos no deben figurar en el citado registro.

Posteriormente, la Intendencia Regional de la Libertad emitió la Resolución de Intendencia N° 06-2018-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 19 de enero de 2018, mediante la cual resolvió declarar infundada el recurso de apelación presentado por CAMPOSOL y, asimismo, confirmar la resolución emitida por la Sub Intendencia que sancionó a la empresa con la multa antes señalada.

Entre los argumentos esgrimidos por la Intendencia Regional, podemos destacar los siguientes:

- **Respecto a la obligación de tener y exhibir el Registro de Equipos de Seguridad y Emergencia:** El personal inspector le requirió a CAMPOSOL presentar el registro de equipos de seguridad y emergencia; sin embargo, esta no cumplió con dicho requerimiento, siendo que el inspector consignó esta situación en el Acta de Infracción correspondiente. En esa línea, frente a la emisión de esta acta, el administrado no presentó en sus descargos argumentos convincentes para acreditar el cumplimiento de la implementación del registro, lo cual conllevó a la Sub Intendencia a imponer la sanción respectiva.

- **Respecto al argumento de CAMPOSOL que no ha existido ni se ha verificado una afectación a los 18 trabajadores:** Lo afirmado por CAMPOSOL no es cierto dado que, en la visita de inspección a las instalaciones del centro laboral de dicha empresa, si bien estos trabajadores se encontraban usando sus equipos de protección personal, cuando se exigió al representante del administrado exhibir el registro de equipos de seguridad y emergencia (en el cual debe constar la información sobre estos equipos), este último no cumplió con mostrar tal registro. Por lo tanto, la sanción impuesta sí se encuentra relacionada con la obligación de tener registros actualizados en el caso concreto.

- **Respecto a la supuesta vulneración del principio de tipicidad:** No existe una vulneración al principio de tipicidad ya que, como consecuencia de lo señalado en el párrafo anterior, no está en discusión verificar si CAMPOSOL tenía o no obligación de entregar implementos o equipos de seguridad, sino si dicha empresa cuenta con el registro de equipos de seguridad y emergencia actualizado (situación que CAMPOSOL no cumplió con acreditar).

b) Comentarios respecto a lo decidido por la SUNAFIL

Tomando en cuenta los hechos relevantes del caso, así como los argumentos planteados por CAMPOSOL y las autoridades de la SUNAFIL, debemos señalar que, en primer lugar, de la revisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 073-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE y la Resolución de Intendencia N° 06-2018-SUNAFIL/IRE-LIB, se observa que en ambas no se ha descrito o explicado la aplicación del principio de proporcionalidad (regulado en el artículo 248, numeral del TUO de la LPAG), al caso concreto.

En efecto, dichas resoluciones, si bien han evaluado los hechos, argumentos y medios probatorios presentados por CAMPOSOL, no han descrito o explicado los alcances del principio de proporcionalidad en relación con la sanción impuesta a CAMPOSOL, pese a que la observancia de dicho principio es

obligatoria según lo dispuesto en el artículo 39 de la LGIT y el artículo 47, numeral 47.3 del RLGIT.

De esta manera, consideramos que se ha afectado el principio de debido procedimiento administrativo establecido en el artículo 248, numeral 2 del TUO de la LPAG, toda vez que las autoridades administrativas a cargo del PAS en contra de CAMPOSOL no han motivado de manera suficiente sus respectivas resoluciones, al haberse omitido el análisis correspondiente del principio de proporcionalidad. Dicha situación, a su vez, genera la vulneración del derecho de defensa de CAMPOSOL debido a que no se le dio la oportunidad a dicha empresa de formular argumentos de defensa respecto a la vulneración del principio de proporcionalidad, a raíz de la omisión incurrida en las resoluciones antes mencionadas.

Adicionalmente, se advierte que en la Resolución de Sub Intendencia N° 073-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE tampoco se desarrollaron o aplicaron los criterios generales y especiales de graduación de sanciones estipulados en el artículo 38 de la LGIT y el artículo 47, numeral 47.2 del RLGIT, respectivamente. En tal sentido, esta omisión supone una afectación al principio de debido procedimiento, específicamente al derecho de defensa de CAMPOSOL, al no tener esta última la oportunidad de defenderse en caso la SUNAFIL hubiese explicado y utilizado dichos criterios al momento de imponer la sanción de multa en su contra.

Por lo tanto, resulta claro que, en el presente caso, no se realizó una adecuada aplicación del principio de proporcionalidad conforme lo establecido en la LGIT y el RLGIT, lo cual devino en una afectación a los derechos de CAMPOSOL. Sin embargo, esta problemática constituye también una oportunidad de mejora para la SUNAFIL en el sentido que podrá tomar en cuenta las observaciones formuladas en este extremo para resolver futuros casos en materia de SST.

c) ¿Cómo habría cambiado la decisión de la SUNAFIL de haberse aplicado adecuadamente el principio de proporcionalidad en el caso concreto?

Ahora bien, un aspecto interesante que cabe preguntarse es qué hubiese ocurrido si la Sub Intendencia o la Intendencia Regional de la Libertad hubiesen aplicado el principio de proporcionalidad al caso concreto. Vale decir, si, de haberse tomado en cuenta dicho principio, el monto de la multa impuesta a CAMPOSOL hubiese sido modificado o, incluso, si la sanción hubiese podido quedar sin efecto.

En nuestra opinión, consideramos que, de haberse evaluado y aplicado el principio de proporcionalidad, sí se hubiese configurado una situación diferente a favor del administrado. En efecto, observamos que, en el caso concreto, aun cuando CAMPOSOL no cumplió con exhibir el registro de equipos de seguridad y emergencia al inspector de trabajo, dicha empresa sí entregó equipos de protección personal y uniformes a sus trabajadores, lo cual se encuentra acredita tanto por CAMPOSOL como por el propio personal inspectivo en la visita de inspección efectuada a las instalaciones de la empresa.

Esta circunstancia particular –consideramos– mitiga, de cierto modo, el riesgo de afectación de estos trabajadores frente a accidentes laborales, a pesar de que la entrega de los equipos y uniformes no se haya materializado posteriormente en el registro. Por ende, se cumple con uno de los elementos del principio de proporcionalidad o razonabilidad estipulados en el artículo 248, numeral 3 del TUO de la LPAG, el cual consiste en que la autoridad administrativa debe tomar en cuenta tanto la gravedad del daño al bien jurídico protegido (derecho a la seguridad y salud en el trabajo de los 18 trabajadores), como las circunstancias de la comisión de la infracción (la entrega de los equipos de protección personal y uniformes a los trabajadores, y el uso de estas indumentarias por parte de estos últimos).

4.7.2. Caso 2: QUÍMICOS ALCA S.A.C. (Resolución de Intendencia N° 021-2018-SUNAFIL/IRE-LIB)

a) Hechos relevantes del caso

La segunda resolución analizada versa sobre el caso de la empresa QUÍMICOS ALCA S.A.C. (en adelante, QUÍMICOS), la cual se dedica principalmente a la distribución y comercialización de insumos y reactivos químicos²⁸.

Al respecto, la Sub Intendencia Regional de La Libertad de la SUNAFIL dispuso el inicio de un procedimiento sancionador contra QUÍMICOS (Expediente Sancionador N° 143-2016-SUNAFIL/IRE-LIB/SIRE/PS), la cual a través de la Resolución de Sub Intendencia N° 263-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE de fecha 18 de diciembre de 2017 dispuso sancionar a dicha empresa con una multa ascendiente a S/. 53,300.00 (Cincuenta y Tres Mil con 00/100 Soles), por la comisión de tres (3) infracciones en materia de SST.

Sobre el particular, el administrado fue sancionado por la comisión de las siguientes infracciones administrativas en materia de SST:

- **Infracción 1:** Incumplimiento de entrega de Equipos de Protección Personal (EPP).
- **Infracción 2:** Incumplimiento de formación e información sobre SST.
- **Infracción 3:** No contar con Supervisor de SST.

Frente a la sanción impuesta, QUÍMICOS interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 263-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE ante la Intendencia Regional de La Libertad, en el cual señaló, entre otros, los siguientes argumentos:

- **Sobre la Infracción 1:**
 - Todo el personal de almacén siempre ha contado con equipos de protección personal, tal como lo constató la supervisora cuando realizó una

²⁸ Información extraída de la página web de la empresa QUÍMICOS ALCA S.A.C. A mayor detalle, ver: <<https://www.quimicosalca.com/>>.

visita inopinada y nuestro personal mostró todos los equipos de seguridad para su labor diaria, como guantes, máscaras full face, mandil, casaca y pantalón para químicos, botas, entro otros.

- Resulta injusto que la SUNAFIL crea todo lo que dice el denunciante, haciéndoles aparecer como empleadores abusivos y que no tratan de proteger a sus trabajadores, cuando a veces la negligencia y acciones negativas de los mismos trabajadores ocasionan los accidentes o la no renovación del contrato de trabajo.

- **Sobre la Infacción 2:**

- En cuanto a la infracción referida a que QUÍMICOS no cumplió con dar formación e información sobre SST a sus trabajadores, se observa que la citada empresa alega que su asesor legal no hizo bien su trabajo y no le informó de las acciones y trámites a realizar, situación que originó que el se encuentre en esta situación de incumplimiento.

- **Sobre la Infacción 3:**

- Respecto a la infracción referida a que QUÍMICOS, al momento de acontecido el accidente de trabajo, no contaba con Supervisor de SST, se advierte que dicha empresa no contradijo lo señalado en la Resolución de Sub Intendencia N° 263-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE.

En atención al recurso de apelación presentado, la Intendencia Regional de la Libertad emitió la Resolución de Intendencia N° 021-2018-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 09 de abril de 2018, a través de la cual resolvió declarar infundada el recurso de apelación presentado por QUÍMICOS y, adicionalmente, confirmar la resolución emitida por la Sub Intendencia que multó a la empresa, pero con un monto menor al que impuso esta última: S/. 19,355.00 (Diecinueve Mil Trescientos Cincuenta y Cinco con 00/100 Soles).

Respecto a los argumentos señalados por la Intendencia Regional, podemos destacar los siguientes:

- **Sobre la Infracción 1:**

- Respecto a la entrega de equipos de protección personal a sus trabajadores, QUÍMICOS no acreditó en su oportunidad, producto de las actuaciones inspectivas y de la medida de requerimiento cursada a esta última, que dicha entrega se haya realizado a través de la exhibición del registro correspondiente (documento idóneo que sustente la entrega de los equipos).

- **Sobre la Infracción 2:**

- Respecto a la obligación de cumplir con dar información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo a sus trabajadores, QUÍMICOS no ha acreditado la formación e información sobre SSTR a uno de sus ex trabajadores, pese a que se le requirió al administrado presentar la documentación que sustentara dicha actuación de formación.

- **Sobre la Infracción 3:**

- Respecto a la obligación de contar con un Supervisor de SST, en el momento en que se produjo el accidente de trabajo en perjuicio de la persona denunciante, QUÍMICOS no contaba con dicho Supervisor, habiéndolo implementado recién con posterioridad a la ocurrencia de dicho accidente, tal y como consta en los documentos presentados por el administrado. Asimismo, en su apelación QUÍMICOS no contradice lo constatado por los inspectores ni lo señalado por la Sub Intendencia, aceptando tácitamente su incumplimiento a la normativa en materia de SST.

Por otro lado, en cuanto a la sanción aplicada a QUÍMICOS, la Intendencia Regional mencionó los criterios generales de graduación de sanciones

contemplados en el RLGIT, tales como (i) gravedad de la falta cometida, y (ii) número de trabajadores afectados; así como, los criterios especiales de graduación (antecedentes del sujeto infractor, el respeto a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, entre otros).

En esa misma línea, el citado órgano hizo alusión a lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30222²⁹, la cual dispone que la multa que se imponga al administrado no será mayor al treinta y cinco por ciento (35%) de la que resulte aplicar luego de la evaluación del caso concreto. Siendo ello así, dicha intendencia indicó que sí resultaba procedente la aplicación de este beneficio del 35% en el caso concreto.

Por ende, tomando en cuenta lo anterior, la Intendencia Regional de La Libertad concluyó que el monto de la multa a imponer a QUÍMICOS es de Diecinueve Mil Trescientos Cincuenta y Cinco con 00/100 (S/. 19,355.00), por haber incurrido en las tres (3) infracciones sobre SST antes descritas.

b) Comentarios respecto a lo decidido por la SUNAFIL

En atención a los hechos relevantes del caso y a los argumentos expuestos tanto por QUÍMICOS como por las autoridades administrativas de la SUNAFIL, corresponde hacer algunos comentarios y observaciones en relación a la aplicación del principio de proporcionalidad, así como a la explicación de los criterios generales y especiales de graduación de sanciones contemplados en la LGIT y el RLGIT.

En primer lugar, corresponde señalar que, si bien en la Resolución de Intendencia N° 021-2018-SUNAFIL/IRE-LIB se mencionó el principio de proporcionalidad para sustentar la imposición de la sanción dispuesta en la Resolución de Sub Intendencia N° 263-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE, faltó detallar los alcances y aplicación de dicho principio; es decir, cómo y en qué medida este se aplicaba al caso particular de QUÍMICOS. Por lo tanto, no se

²⁹ Ley N° 30222, Ley que modifica la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

cumplió con lo regulado en el artículo 39 de la LGIT y el artículo 47, numeral 47.3 del RLGIT.

De esta manera, somos de la opinión que se ha vulnerado el principio de debido procedimiento administrativo establecido en el TUO de la LPAG, puesto que en las resoluciones anteriormente analizadas no se efectuó una debida motivación de las razones que llevaron a concluir que QUÍMICOS debía ser sancionada, al haberse omitido el análisis correspondiente de la aplicación del principio de proporcionalidad. Ello, al mismo tiempo, configura la afectación al derecho de defensa de QUÍMICOS, toda vez no tuvo la oportunidad defenderse frente a la omisión del pronunciamiento sobre la aplicación del principio de proporcionalidad.

Por otro lado, en cuanto a los criterios generales y especiales de graduación de sanciones estipulados en el artículo 38 de la LGIT y el artículo 47, numeral 47.2 del RLGIT, respectivamente, se observa que la Resolución de Sub Intendencia N° 263-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE y la Resolución de Intendencia N° 021-2018-SUNAFIL/IRE-LIB solo mencionaron, mas no analizaron a detalle, la aplicación de dichos criterios al caso particular de QUÍMICOS. Esto es, no se explicó con claridad, por un lado, si es que cada criterio resultaba aplicable al caso concreto; y, por otro lado, de estimar que estos criterios sí eran aplicables, cómo es que cada uno se materializaba concretamente en el caso de QUÍMICOS con la finalidad de graduar la sanción (multa) impuesta.

Por lo tanto, la problemática descrita en el párrafo anterior vulnera el derecho de defensa de QUÍMICOS, al no tener esta última la oportunidad de expresar sus argumentos o alegatos correspondientes en respuesta a alguna imputación por parte de la Sub Intendencia o la Intendencia Regional sobre el monto de la multa impuesta.

Asimismo, con relación a los criterios especiales de graduación, se configura también una afectación al derecho a la SST del administrado, en la medida que no se tomaron en cuenta los factores específicos en materia de SST que resultan plenamente aplicables al caso concreto, tales como la real o posible gravedad

de las afectaciones producidas en casos de accidentes de trabajo o enfermedades ocupacionales, o la conducta del administrado en orden al cumplimiento de las normas de SST.

Este último factor, por ejemplo, pudo haber determinado un cambio respecto al monto de la sanción impuesta, toda vez que QUÍMICOS sí cumplió con entregar los equipos de protección personal a sus trabajadores, en una clara conducta de obediencia a la normativa de SST, tal y como consta en la visita de supervisión realizada por el personal de la SUNAFIL, y pese a que no cumplió con exhibir el registro que acreditara dicha entrega.

En base a lo expuesto, podemos concluir que, en el caso materia de análisis, no se efectuó una adecuada aplicación del principio de proporcionalidad ya que no se explicó de forma suficiente este principio a efectos de tomar una decisión sobre la sanción que se le impuso a QUÍMICOS, incumpliendo así lo establecido en la LGIT y el RLGIT.

Sin embargo, consideramos que este caso constituye una oportunidad de mejora para la SUNAFIL, en la medida que, tomando en consideración lo establecido en la LGIT y el RLGIT, así como los pronunciamientos del TFL sobre el principio de proporcionalidad, puede optimizar su explicación sobre el contenido y alcances de dicho principio a futuros casos de PAS en materia de SST.

c) ¿Cómo habría cambiado la decisión de la SUNAFIL de haberse aplicado adecuadamente el principio de proporcionalidad en el caso concreto?

De modo similar al caso anterior, consideramos que la decisión de la SUNAFIL sí habría variado en caso se hubiese explicado a mayor detalle la aplicación del principio de proporcionalidad al caso particular de QUÍMICOS.

En efecto, en el caso materia de análisis tenemos que, aun cuando QUIMICOS no cumplió con exhibir el registro de equipos de seguridad y emergencia al inspector de trabajo, sí cumplió con entregar equipos de protección personal y

uniformes a sus trabajadores, lo cual también se pudo evidenciar en una visita inopinada efectuada por la SUNAFIL.

De esta manera, nos encontramos nuevamente ante una conducta que permite graduar la sanción impuesta al administrado, debido a que la entrega de los equipos de protección y uniformes constituye un criterio de graduación de sanciones conforme lo establecido en el artículo 248, numeral 3, literal g) del TUO de la LPAG. Además, tal actuación sí disminuye, en la práctica, el riesgo de afectación de estos trabajadores frente a accidentes laborales o enfermedades ocupacionales.

A lo anterior se suma lo regulado en los criterios especiales de graduación de sanciones (artículo 47, numeral 47.2, literal c), en el cual se señala que la sanción impuesta se verá graduada tomando en cuenta, entre otros factores, la conducta del presunto infractor en aras de cumplir con la normativa en materia de SST. En tal sentido, la entrega de los equipos de protección y uniformes a los trabajadores sí constituye una conducta orientada a cumplir con las normas de SST, aspecto que no fue considerado en las resoluciones objeto de análisis.

Por tales consideraciones, consideramos que la decisión de la SUNAFIL en el caso particular de QUÍMICOS sí pudo haber cambios en caso se hubiese sustentado a mayor detalle la aplicación del principio de proporcionalidad, conforme lo dispuesto en la LGIT y el RLGIT.

4.7.3. Caso 3: EMPRESA AGROINDUSTRIAL LAREDO S.A.A. (Resolución de Intendencia N° 026-2018-SUNAFIL/IRE-LIB)

a) Hechos relevantes del caso

En el caso de la tercera resolución materia de análisis, la misma se pronuncia sobre el caso de la EMPRESA AGROINDUSTRIAL LAREDO S.A.A. (en

adelante, LAREDO), organización cuya principal actividad es la producción, distribución y comercialización de productos como la caña de azúcar³⁰.

Sobre el particular, la Sub Intendencia Regional de La Libertad de la SUNAFIL dispuso el inicio de un procedimiento sancionador contra LAREDO (Expediente Sancionador N° 002-2017-SUNAFIL/IRE-LIB), la cual a través de la Resolución de Sub Intendencia N° 149-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE de fecha 06 de octubre de 2017 ordenó sancionar al administrado con una multa ascendiente a S/. 52,535.00 (Cincuenta y Dos Mil Quinientos Treinta y Cinco con 00/100 Soles), por la comisión de tres (3) infracciones en materia de SST.

A mayor detalle, LAREDO fue sancionado por la comisión de las siguientes infracciones administrativas en materia de SST:

- **Infracción 1:** No realizar actividades de prevención que sean necesarias según los resultados de las evaluaciones.
- **Infracción 2:** No mantener actualizados los registros.
- **Infracción 3:** No llevar a cabo las evaluaciones de riesgos y los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de las actividades de los trabajadores.

En respuesta a la sanción impuesta, LAREDO presentó un recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 149-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE ante la Intendencia Regional de La Libertad, en el cual señaló, entre otros, los siguientes argumentos:

- **Sobre la Infracción 1:**

³⁰ Información extraída de la página web de EMPRESA AGROINDUSTRIAL LAREDO S.A.A. A mayor detalle, ver: <<https://www.agroindustriallaredo.com/estrategia-corporativa/>>.

- La resolución apelada adolece de vicios de nulidad, ya que en el acta de infracción se ha vulnerado el principio de legalidad, esto debido a que la autoridad administrativa no se ha ceñido a los márgenes de actuación previstos en la normativa vigente, irrogándose en el caso de los inspectores auxiliares competencias no otorgadas por ley expresa.
- La resolución contiene un error de apreciación respecto de si existió o no un accidente de trabajo, ya que el hecho ocurrido no se tipifica como un accidente de trabajo en virtud de la normativa vigente sobre la materia.
- El accidente de trabajo se produjo cuando la persona afectada a bordo de un vehículo de transporte contratado por LAREDO se desplazaba hacia los puntos de retorno de sus labores, no se dirigía hacia la ejecución de labores ordenados por el empleador, ni en el horario de trabajo.
- El vehículo donde ocurrió el accidente del trabajador afectado no es lugar de trabajo de LAREDO, sino un vehículo de un tercero, y además no estaba en control directo o indirecto de LAREDO y no se dirigía a ejecutar labores o permanecer bajo control del empleador.
- **Sobre la Infracción 2:**
 - Los inspectores en su requerimiento lo que solicitaron es el registro del accidente de fecha 24 de agosto de 2015, mas no determinaron que LAREDO no cuenta con Registro de Accidentes de Trabajo, sino únicamente la falta de registro de dicho accidente –el cual es un accidente común de tránsito y no de trabajo–, por lo cual no puede sancionarse por una conducta no verificada.
- **Sobre la Infracción 3:**
 - Respecto a la matriz de riesgo, LAREDO sí cuenta con dicho documento, al igual que con el Identificador de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), todos los cuales señalan el cumplimiento de las obligaciones en materia de

SST, por lo cual no corresponde aplicar sanciones por conductas que no están tipificadas.

Frente al recurso de apelación presentado, la Intendencia Regional de la Libertad emitió la Resolución de Intendencia N° 026-2018-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 24 de mayo de 2018, a través de la cual resolvió declarar infundada el recurso de apelación presentado por LAREDO, pero, al mismo tiempo, dispuso revocar de oficio la Resolución de Sub Intendencia N° 149-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE y reformándola, declarar no ha lugar la propuesta de multa contenida en el Acta de Infracción, dejando sin efecto el monto de la multa impuesta.

Respecto a los argumentos señalados por la Intendencia Regional para arribar a esta decisión, podemos destacar los siguientes:

- **Sobre la Infracción 1:**
 - **Respecto al evento ocurrido el 24 de agosto de 2015 y su constitución como accidente de trabajo:** Cabe señalar que si bien en sede policial o fiscal se puede calificar este evento como un accidente de tránsito, esto no excluya que pueda ser también un accidente de trabajo dadas las circunstancias en las que se produjo, pues a las autoridades fiscales, policiales y judiciales, a diferencia de la inspección laboral, les corresponde activar los mecanismos legales en ejercicio de su competencia, a fin de hallar responsabilidades individuales en la posible vulneración de bienes jurídicos como la vida y la integridad física. En tal sentido, y ratificando lo señalado en la resolución apelada, el evento de fecha 24 de agosto de 2015 sí califica como un accidente de trabajo, el cual se encuentra dentro de la materia de SST.
 - **Respecto a la presunta ilegalidad del procedimiento inspectivo, específicamente del acta de infracción:** Del análisis documentario respectivo, se advierte que el procedimiento inspectivo no se llevó a cabo eficientemente, toda vez que no existe constancia alguna que acredite la participación de uno de los inspectores en las actuaciones inspectivas y,

por ende, en la elaboración y suscripción del acta de infracción. De esta manera, y ante el incumplimiento a la normativa laboral, corresponde revocar la multa impuesta a LAREDO en este extremo.

- **Sobre la Infracción 2:**

- **Respecto a la obligación de cumplir con tener el Registro de Accidentes de Trabajo e Incidentes:** Del análisis de los actuados, se evidencia que los inspectores de trabajo por ningún lado hacen referencia al cumplimiento de haber registrado el accidente de trabajo de fecha 24 de agosto de 2015 en el Registro de Accidentes de Trabajo, por lo cual LAREDO no dio cumplimiento con las normas de SST. Siendo ello así, esta última no ha desvirtuado de modo alguno los fundamentos esgrimidos por la Sub Intendencia al momento de sancionarlo.

- **Sobre la Infracción 3:**

- **Respecto a la obligación de contar con una matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER):** De la revisión de los actuados, se evidencia que LAREDO no exhibió la identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), a pesar de que se le fue requerido dicha información durante las investigaciones inspectivas de investigación. Por ende, el administrado no ha desvirtuado los fundamentos esgrimidos por la Sub Intendencia al momento de sancionarlo.

En esa misma línea, respecto a la sanción impuesta a LAREDO, cabe precisar que en la Resolución de Intendencia N° 026-2018-SUNAFIL/IRE-LIB no se desarrollaron los alcances y la aplicación del principio de proporcionalidad o de los criterios generales y especiales de graduación de sanciones, toda vez que dispuso revocar de oficio la resolución apelada y, en consecuencia, dejar sin efecto la sanción impuesta por la Sub Intendencia.

b) Comentarios respecto a lo decidido por la SUNAFIL

En este apartado, cabe señalar que, si bien nos encontramos de acuerdo en parte con lo decidido por la Intendencia Regional de La Libertad en el caso concreto, consideramos que en las resoluciones emitidas por dicha Intendencia y la Sub Intendencia existieron diversos problemas vinculados con la aplicación del principio de proporcionalidad que debieron ser tomados en cuenta.

Por un lado, las resoluciones emitidas no hacen mención alguna al principio de proporcionalidad regulado en el TUO de la LPAG, lo cual resulta más grave en el caso de la resolución emitida por la Sub Intendencia ya que esta fue la que dispuso imponer la sanción a LAREDO. En el caso de la resolución emitida por la Intendencia Regional, consideramos que dicho órgano pudo haber tomado en cuenta esta omisión por parte de la Sub intendencia para determinar que hubo una afectación al derecho al debido procedimiento de LAREDO y, en consecuencia, llegar a la misma decisión de revocar la resolución apelada.

Por otro lado, se advierte también que en las citadas resoluciones tampoco se mencionan o analizan los criterios de generales y especiales de graduación de sanciones regulados en la normativa de la SUNAFIL (sobre todo en la resolución emitida por la Sub Intendencia), situación que, reiteramos, genera una afectación al derecho al debido procedimiento de LAREDO pero, al mismo tiempo, también ocasiona una vulneración al derecho a la SST de dicho administrado, toda vez que no se evaluaron los requisitos específicos vinculados a la SST.

De esta manera, somos de la opinión de que pese a se dispuso dejar sin efecto la sanción impuesta a LAREDO, esta decisión se pudo haber complementado mucho mejor si es que se hubiese analizado y aplicado el principio de proporcionalidad al caso concreto.

c) ¿Cómo habría cambiado la decisión de la SUNAFIL de haberse aplicado adecuadamente el principio de proporcionalidad en el caso concreto?

De modo similar a lo expuesto en el apartado anterior, consideramos que si la Sub Intendencia o la Intendencia Regional hubiesen aplicado adecuadamente el principio de proporcionalidad, la decisión de ambos órganos definitivamente habría cambiado en mayor o menor medida.

En cuanto a la Sub Intendencia Regional, si esta hubiese evaluado y aplicado el principio de proporcionalidad, la sanción (multa) impuesta habría variado respecto al monto fijado, ya que se hubiesen tomado en cuenta los propios criterios regulados en el TUO de la LPAG, o también los criterios generales y especiales de graduación de sanciones.

Por ejemplo, en el caso específico de LAREDO se hubiesen podido emplear los criterios de gravedad de la falta cometida o de los daños producidos por el accidente de trabajo, el número de trabajadores afectados (respecto al trabajador que sufrió el accidente de trabajo), el tipo de empresa o la conducta del administrado en aras de cumplir con la normativa en materia de SST antes, durante y después de producido el accidente.

Respecto a la Intendencia Regional, como señalamos anteriormente, dicho órgano podría haber aplicado el principio de proporcionalidad en el sentido de que la Sub Intendencia omitió analizar y utilizar dicho principio, lo cual habría generado como efecto que la resolución emitida por esta última sea revocada y quedara sin efecto la multa impuesta. En este caso, entonces, el principio de proporcionalidad habría sido relevante desde una perspectiva tanto sustantiva / material como procedimental / formal en el análisis del caso concreto.

4.7.4. Caso 4: CURTIEMBRE CHIMU MURGIA HNOS S.A.C. (Resolución de Intendencia N° 037-2018-SUNAFIL/IRE-LIB)

a) Hechos relevantes del caso

Como cuarta resolución materia de análisis, tenemos el caso de la empresa CURTIEMBRE CHIMU MURGIA HNOS S.A.C. (en adelante, CHIMU), la cual se dedica principalmente del curtido y adobo de cueros³¹.

Al respecto, la Sub Intendencia Regional de La Libertad de la SUNAFIL dispuso iniciar procedimiento sancionador contra CHIMU (Expediente Sancionador N° 158-2016-SUNAFIL/IRE-LIB), la cual a través de la Resolución de Sub Intendencia N° 292-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE de fecha 20 de diciembre de 2017 dispuso sancionar al administrado con una multa ascendiente a S/. 9,047.50 (Nueve mil cuarenta y siete con 50/100 Soles), por la comisión de una (1) infracción en materia de SST.

Sobre el particular, CHIMU fue sancionado, entre otras, por la comisión de la siguiente infracción administrativa en materia de SST:

- **Infracción:** No realizar el examen médico ocupacional de inicio a sus trabajadores.

Frente a la sanción impuesta, CHIMU interpuso un recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 292-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE ante la Intendencia Regional de La Libertad, en el cual indicó como principales argumentos los siguientes:

- La resolución apelada ha tipificado erróneamente la presunta conducta infractora porque señala que se habría infringido el artículo 27, numeral 27.4 del RLGIT; sin embargo, dicha norma tipifica el incumplimiento de las evaluaciones periódicas mas no el examen médico ocupacional de inicio.
- La resolución vulnera los principios de legalidad, veracidad, informalismo y proporcionalidad o razonabilidad, debido a que incurre en error al no valorar adecuadamente los descargos efectuados oportunamente en los que se acredita que nunca se incurrió en infracción, pues la supuesta infracción

³¹ Información extraída del siguiente enlace web: <https://www.universidadperu.com/empresas/curtiembre-chimu-murgia-hnos.php>.

habría consistido en no haber realizado el examen médico ocupacional de inicio; sin embargo, al presentar los descargos se adjuntaron las fichas médicas ocupacionales realizadas el 01 de octubre de 2015, es decir, realizadas al momento de ingreso del trabajador. Razón por la cual, no se ha incurrido en infracción de incumplimiento de la medida de requerimiento.

De este modo, luego de evaluar el recurso de apelación presentado, la Intendencia Regional de la Libertad emitió la Resolución de Intendencia N° 37-2018-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 11 de julio de 2018, a través de la cual resolvió declarar infundado el recurso de apelación presentado por CHIMU, pero, al mismo tiempo, dispuso revocar de oficio la Resolución de Sub Intendencia N° 292-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE y reformándola, declarar no ha lugar la propuesta de multa contenida en el Acta de Infracción, dejando sin efecto el monto de la multa impuesta.

Respecto a los argumentos señalados por la Intendencia Regional para arribar a esta decisión, podemos destacar los siguientes:

- **Respecto a la inadecuada evaluación de los descargos presentados por CHIMU:** Si bien se evidencia que CHIMU logró subsanar la infracción imputada (no realizar el examen médico ocupacional de inicio), no cumplió con presentar dicha documentación en el momento oportuno solicitado en la medida de requerimiento de fecha 13 de agosto de 2015, sino en su descargo al acta de infracción, esto es, fuera de la etapa inspectivo. Motivo por el cual, en la resolución apelada se procedió a multar a dicho administrado.
- **Respecto a la presunta ilegalidad del procedimiento inspectivo, específicamente del acta de infracción:** Del análisis documental respectivo, se advierte que el procedimiento inspectivo no se llevó a cabo conforme a ley, toda vez que solo participó el inspector auxiliar mas no el inspector de trabajo, siendo que ambos debían efectuar las actuaciones inspectivas y suscribir el documento que dejaba constancia de dichas inspecciones (acta de infracción en el caso concreto). En tal sentido, y ante

el incumplimiento a la normativa laboral, corresponde revocar la multa impuesta a CHIMU en este extremo.

Por ende, cabe precisar preliminarmente que, respecto a la sanción impuesta a CHIMU por parte de la Sub Intendencia, la Intendencia Regional no desarrolló los alcances y aplicación del principio de proporcionalidad o los criterios generales y especiales de graduación de sanciones, debido a que dispuso revocar de oficio la resolución apelada y, en consecuencia, dejar sin efecto la sanción impuesta por la Sub Intendencia.

b) Comentarios respecto a lo decidido por la SUNAFIL

En cuanto a este apartado, y de modo similar al caso anterior, es preciso mencionar que, si bien estamos de acuerdo en parte con lo decidido por la Intendencia Regional de La Libertad en el caso concreto, consideramos que en las resoluciones emitidas por dicha Intendencia y la Sub Intendencia presentan algunos inconvenientes referidos a la aplicación del principio de proporcionalidad.

En primer lugar, se observa que en las citadas resoluciones no se explican los alcances y aplicación del principio de proporcionalidad al caso concreto, conforme lo establece tanto la LGIT como el RLGIT; siendo que, en el caso de la Resolución de Sub Intendencia N° 292-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, ello era un requisito obligatorio a tomar en cuenta al momento de determinar la sanción a imponerse a CHIMU. De este modo, se produjo una vulneración del principio del debido procedimiento, específicamente no se cumplió con realizar una debida motivación de la resolución emitida por la Sub Intendencia, lo cual generó un perjuicio para el administrado.

En el caso de la Resolución de Intendencia N° 37-2018-SUNAFIL/IRE-LIB, somos de la opinión que la Intendencia Regional pudo haber advertido la omisión incurrida en la Resolución de Sub Intendencia N° 292-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, a fin de concluir que se produjo una afectación al principio del debido

procedimiento en contra de LAREDO; y, en consecuencia, llegar a la misma decisión de revocar la resolución apelada.

Por otro lado, identificamos que en las citadas resoluciones tampoco se mencionaron o analizaron los criterios de generales y especiales de graduación de sanciones regulados en la LGIT y el RLGIT, los cuales son de obligatoria observancia. De esta manera, la situación antes descrita genera una afectación a los derechos de CHIMU desde una doble perspectiva: por un lado, se vulnera el principio del debido procedimiento por defectos en la motivación de la resolución, afectando los intereses administrado y; por otro, también se afecta el derecho de defensa de CHIMU, ya que no se evaluaron los aspectos referidos a los criterios generales y especiales de graduación de sanciones, sobre todo los criterios sobre SST.

Por lo tanto, consideramos que, pese a que la Intendencia Regional dispuso dejar sin efecto la sanción impuesta a CHIMU, esta decisión pudo haber incluido los argumentos antes señalados a efectos de resguardar el respeto al principio de proporcionalidad.

c) ¿Cómo habría cambiado la decisión de la SUNAFIL de haberse aplicado adecuadamente el principio de proporcionalidad en el caso concreto?

Sobre el particular, consideramos que, si la Sub Intendencia o la Intendencia Regional hubiesen tomado en cuenta los alcances del principio de proporcionalidad en el caso concreto, la decisión de ambos órganos posiblemente habría sido diferente.

Con relación a la Sub intendencia Regional, si esta hubiese evaluado y aplicado el principio de proporcionalidad, la sanción (multa) impuesta habría variado respecto al monto fijado, ya que se hubiesen tomado en cuenta los propios criterios de dicho principio regulados en el TUO de la LPAG.

Así las cosas, por ejemplo, en el caso específico de CHIMU, se podrían haber empleado los criterios vinculados a la conducta del presunto infractor en orden al cumplimiento de la normativa de SST, ya que el administrado cumplió con subsanar la infracción que se le imputaba al presentar los documentos que acreditaban la realización del examen médico de inicio. Otro criterio que se pudo haber tomado en cuenta es el de las circunstancias de la comisión de la infracción por parte de CHIMU, aspecto que pudo ser muy valioso al momento de determinar si correspondía o no sancionar a dicha empresa.

En cuanto a la Intendencia Regional, como señalamos anteriormente, dicho órgano podría haber aplicado el principio de proporcionalidad en el sentido de que la Sub Intendencia omitió analizar y utilizar dicho principio, lo cual habría conllevado a concluir que la resolución emitida por esta última sea revocada y quedara sin efecto la multa impuesta. En este caso, entonces, el principio de proporcionalidad también habría sido relevante desde una perspectiva sustantiva / material y procedimental / formal.

En esa misma, consideramos como un aspecto adicional que la decisión de ambas autoridades administrativas pudo haber variado si también tomaban en consideración los criterios generales y especiales de graduación de sanciones establecidos en la LGIT y el RLIGT. En efecto, de haberse evaluado elementos tales como la gravedad de la infracción cometida, el número de trabajadores afectados o la conducta seguida por el administrado en orden al cumplimiento de las normas de SST, se pudo haber determinado la magnitud real del hecho que CHIMU no haya realizado el examen médico de inicio a sus trabajadores en el caso concreto.

4.7.5. Caso 5: VIETTEL PERÚ S.A.C. (Resolución de Intendencia N° 041-2018-SUNAFIL/IRE-LIB)

a) Hechos relevantes del caso

En cuanto a la quinta resolución materia de análisis, esta versa sobre el caso de la empresa VIETTEL PERÚ S.A.C. (en adelante, VIETTEL), la cual se especializa en el rubro de telecomunicaciones³².

Al respecto, la Sub Intendencia Regional de La Libertad de la SUNAFIL dispuso el inicio de un procedimiento sancionador contra VIETTEL (Expediente Sancionador N° 163-2016-SUNAFIL/IRE-LIB), luego de lo cual dicha autoridad administrativa a través de la Resolución de Sub Intendencia N° 298-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE de fecha 20 de diciembre de 2017 ordenó sancionar al administrado con una multa ascendente a S/.42,350.00 (Cuarenta y Dos Mil Trescientos Cincuenta con 00/100 Soles), por la comisión de dos (2) infracciones en materia de SST.

A mayor detalle, VIETTEL fue sancionado por la comisión de las siguientes infracciones administrativas en materia de SST:

- **Infracción 1:** Incumplimiento de registro de exámenes médicos ocupacionales.
- **Infracción 2:** Incumplimiento de formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo.

En respuesta a la sanción impuesta, VIETTEL presentó un recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 298-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE ante la Intendencia Regional de La Libertad, en el cual señaló, entre otros, los siguientes argumentos:

- **Sobre la Infracción 1:**
 - El trabajador denunciante no ejercía actividad de riesgo, por la condición de chofer para transporte de personal; por lo tanto, el prestar del servicio

³² Información extraída del siguiente enlace web: <https://www.universidadperu.com/empresas/viettel-peru.php>.

no se encontraba sujeto a la realización de exámenes médicos de inicio, sino de los bianuales, el cual no superó dicho periodo. De esta manera, VIETTEL se encontraba exenta de cumplir con dicha obligación.

- El acta de infracción es nula por ser contraria a lo dispuesto en la LPAG, al no haber respetado lo dispuesto por el principio de legalidad penal, el cual informa y limita al momento de determinar cuáles son las conductas prohibidas y sus respectivas sanciones, garantizando a toda persona sometida a un procedimiento sancionador que lo prohibido se encuentre regulado en una norma previa.

- **Sobre la Infracción 2:**

- La LSST no exige que las capacitaciones únicamente se encuentren dirigidas a la labor desarrollada por el personal, sino en otros criterios, entre ellos, los referentes a la actuación a seguir en caso de accidente de trabajo; motivo por el cual, VIETTEL sí ha cumplido con las capacitaciones requeridas por el denunciante, sin tener en cuenta el principio de presunción de inocencia, por lo que los actos de constatación deben realizarse respetando los derechos fundamentales.

Frente al recurso de apelación presentado, la Intendencia Regional de la Libertad emitió la Resolución de Intendencia N° 041-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 20 de julio de 2016, en virtud de la cual resolvió declarar infundado el recurso de apelación presentado por VIETTEL y, al mismo tiempo, confirmar la multa impuesta por la Sub Intendencia Regional.

Respecto a los argumentos señalados por la Intendencia Regional para arribar a esta decisión, podemos destacar los siguientes:

- **Respecto a la supuesta nulidad del procedimiento inspectivo:** La resolución emitida por la Sub Intendencia sustenta adecuadamente la validez del acta de infracción y la participación de los inspectores

comisionados, quienes habrían intervenido en forma conjunta, cumpliendo con la normativa vigente.

- **Respecto a la presunta afectación al principio de non bis in idem:** No se evidencia una afectación al principio de non bis in ídem ya que las conductas infractoras están clara y perfectamente diferenciadas en la normativa sobre la materia.

b) Comentarios respecto a lo decidido por la SUNAFIL

Tomando en cuenta los hechos relevantes del caso y los argumentos esbozados por VIETTEL y las autoridades instructora y sancionadora de la SUNAFIL, corresponde mencionar que la Resolución de Intendencia N° 041-SUNAFIL/IRE-LIB emitida por la Intendencia Regional no describe o explica los alcances y aplicación del principio de proporcionalidad en el caso concreto, lo cual implica una vulneración a lo establecido en la LGIT y el RLGIT que disponen que dicho principio debe ser analizado obligatoriamente

Asimismo, es preciso indicar que, si bien la citada resolución describe y analiza los criterios generales y especiales de graduación de sanciones al momento de confirmar la sanción impuesta a través de la Resolución de Sub Intendencia N° 298-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, se advierte que no se explica cómo dichos criterios se aplican al caso concreto y en qué medida, ni tampoco se detalla si es que la Sub Intendencia aplicó correctamente dichos criterios cuando impuso la multa en contra de VIETTEL.

De esta manera, es válido afirmar que en el presente caso se ha producido una vulneración del derecho de defensa de VIETTEL debido a que la Resolución de Intendencia N° 041-SUNAFIL/IRE-LIB no cumplió con explicar o aplicar: i) el principio de proporcionalidad de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la LGIT y el artículo 47, numeral 47.3 del RLGIT; y, ii) los criterios generales y especiales de graduación de sanciones contemplados en el artículo 38 de la LGIT y el artículo 47, numeral 47.2 del RLGIT. En esa misma línea, consideramos que se ha vulnerado el derecho de defensa de VIETTEL toda vez

que no se le dio la oportunidad a VIETTEL de expresar sus argumentos de defensa frente a alguna imputación de la Intendencia o la Sub Intendencia Regional sobre la utilización del principio de proporcionalidad o de los criterios de graduación antes mencionados.

De otro lado, respecto a la Resolución de Sub Intendencia N° 298-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE emitida por la Sub Intendencia de la Libertad, tampoco se aprecia que en dicha resolución se haya aplicado el principio de proporcionalidad o los criterios generales y especiales de graduación de sanciones, a efectos de poder graduar el monto de la multa impuesta a VIETTEL. Por lo tanto, tal situación supone una afectación al derecho de defensa de la citada empresa conforme los argumentos señalados en el párrafo anterior.

Por lo tanto, resulta claro que, en el presente caso, no se realizó una adecuada aplicación del principio de proporcionalidad al momento de imponer la sanción de multa contra VIETTEL, en los términos establecidos en la LGIT y el RLGIT.

c) ¿Cómo habría cambiado la decisión de la SUNAFIL de haberse aplicado adecuadamente el principio de proporcionalidad en el caso concreto?

Con relación a este punto, somos de la opinión que, de haberse aplicado el principio de proporcionalidad en el caso concreto en las resoluciones anteriormente mencionadas, sí se hubiese configurado una variación a la multa impuesta a VIETTEL. En efecto, en el caso concreto tenemos que VIETTEL realizó un actuar diligente al presentar diversa documentación con la finalidad de acreditar que, por ejemplo, estuvo justificado el incumplimiento de la obligación de registrar los exámenes médicos ocupacionales³³. Dicha conducta desplegada por el administrado, sin embargo, no fue tomadas en las resoluciones de sanción y apelación, a pesar de que la existencia o no de intencionalidad del sujeto infractor constituye un criterio de graduación que forma parte del contenido del

³³ En el caso materia de análisis, VIETTEL presentó copia del documento de denuncia policial en el cual se constató que la empresa sufrió la pérdida de diversos documentos, entre los cuales se incluye los exámenes médicos ocupacionales.

principio de proporcionalidad, conforme lo establecido en el artículo 248, numeral 3, literal g) del TUO de la LPAG.

Esta circunstancia particular –consideramos– sí permite mitigar, en cierta medida, el monto de la multa que se le impuso a VIETTEL, pese a que se concluyó que dicha empresa incumplió con las obligaciones en materia de SSTR establecidas en el RLGIT.

4.7.6. Caso 6: YAMAHA MOTOR DEL PERÚ S.A. (Resolución de Intendencia N° 044-2018-SUNAFIL/IRE-LIB)

a) Hechos relevantes del caso

Respecto a la sexta resolución seleccionada, tenemos el caso de YAMAHA MOTOR DEL PERÚ S.A., (en adelante, YAMAHA) empresa dedicada a la venta, reparación y mantenimiento de motocicletas³⁴.

Al respecto, la Sub Intendencia Regional de La Libertad de la SUNAFIL dispuso el inicio de un procedimiento sancionador contra YAMAHA (Expediente Sancionador N° 248-2015-SUNAFIL/IRE-LIB), luego de lo cual, a través de la Resolución de Sub Intendencia N° 307-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE de fecha 20 de diciembre de 2017, dispuso sancionar a dicha empresa con una multa ascendente a S/. 8,085.00 (ocho mil ochenta y cinco con 00/100 Soles), por la comisión de dos (2) infracciones en materia de SST.

A mayor detalle, YAMAHA fue sancionado por la comisión de las siguientes infracciones administrativas en materia de SST:

- **Infracción 1:** Incumplimiento de identificación de peligros y evaluación de riesgos.

³⁴ Información extraída de la página web de la empresa YAMAHA MOTOR DEL PERÚ S.A. A mayor detalle, ver: <<https://www.yamaha-motor.com.pe/>>.

- **Infracción 2:** Incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la SST en lugares de trabajo.

En respuesta a la sanción impuesta, YAMAHA interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 307-2017-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE ante la Intendencia Regional de La Libertad, en el cual señaló, entre otros, los siguientes argumentos:

- **Sobre la Infracción 1:**

- La resolución apelada adolece de vicios de nulidad, ya que no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 54 del RLGIT, específicamente con haber realizado una debida motivación. Si bien existe el documento de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), la resolución agrega como peligros aplicables al IPER al “camión en movimiento” y “aprimonamiento”, causales que no obran en dicho documento; motivo por el cual, la resolución adolece de una motivación aparente.

- **Sobre la Infracción 2:**

- La inspectora de trabajo no ha cumplido con señalar expresamente los medios utilizados para arribar a la conclusión de que YAMAHA ha incumplido con las normas sobre SST en lugares de trabajo, conforme lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 012-2013-TR, Decreto Supremo que modifica, entre otros, el artículo 17, numeral 17.1, literal b) del RLGIT. En efecto, se requirió el IPER del personal de ventas, los cuales no son los choferes de la empresa, esperando que en dicho documento se encuentre algún procedimiento sobre la salida de vehículo.
- En esa misma línea, el acta de infracción no cumple con señalar ni revisar el punto antes mencionado sobre el IPER, lo cual ha vulnerado el derecho de defensa de YAMAHA, al haber el inspector llegado a la conclusión de que el estacionamiento es un área de trabajo y/o que los vendedores – quienes laboral en el área comercial de ventas– debían tener establecido

un procedimiento de trabajo de estacionamiento colocado en el IPER de ventas, contraviniendo lo establecido en el artículo 17 del RLGIT.

Posteriormente, la Intendencia Regional de La Libertad emitió la Resolución de Intendencia N° 044-2018-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 26 de julio de 2018, en virtud de la cual resolvió declarar infundado el recurso de apelación presentado por YAMAHA y, al mismo tiempo, confirmar la multa impuesta por la Sub Intendencia Regional a través de la Resolución de Sub Intendencia N° 307-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE.

Respecto a los argumentos señalados por la Intendencia Regional para arribar a esta decisión, podemos destacar los siguientes:

- **Respecto a la supuesta motivación aparente de la Resolución de Sub Intendencia N° 307-2017-SUNAFIL/IR-LL/SIRE:** El acta de infracción y la resolución apelada se encuentran debidamente fundamentadas, al haber precisado la normativa que exige a YAMAHA el cumplimiento de las normas de SST que han sido materia de infracciones y sanciones en el caso concreto.
- **Respecto a la consideración de “camión en movimiento” y “aprisionamiento” como conceptos contemplados en la IPER:** Conforme lo señalado por la OIT, existe una diferencia entre los términos “peligro”, “riesgo laboral” e “identificación de los peligros”, los cuales, pese a presentar naturalezas distintas, se encuentran relacionados entre sí debido a que exigen al empleador a adoptar medidas destinadas a garantizar condiciones óptimas de SST a favor de los trabajadores en su centro de labores.

En el caso concreto, el equipo inspector evaluó previamente las causas del accidente de trabajo ocurrido al trabajador de YAMAHA, como son, las causas inmediatas (actos subestándares, condiciones subestándares) y causas básicas (factores de trabajo).

Por lo tanto, no se evidencia una afectación al derecho de defensa de YAMAHA porque el acta de infracción y la resolución apelada han sustentado adecuadamente las conclusiones por las cuales se detectó la infracción materia de sanción.

En esa misma línea, respecto a la sanción impuesta a YAMAHA, se advierte que en la resolución emitida por la Intendencia Regional no se ha explicado o aplicado el principio de proporcionalidad, ni los criterios generales y especiales de graduación de sanciones regulados en la LGIT y el RLGIT. Por el contrario, la citada resolución únicamente menciona el beneficio del 35% del monto de la multa impuesta que regula la Ley N° 30222, concluyendo que, en el caso, concreto sí resulta aplicable dicho beneficio.

b) Comentarios respecto a lo decidido por la SUNAFIL

Tomando en cuenta los hechos relevantes del caso, así como los argumentos de YAMAHA y de las autoridades de la SUNAFIL, debemos señalar que, en primer lugar, en el caso concreto, en la Resolución de Intendencia N° 044-2018-SUNAFIL/IRE-LIB no se ha aplicado el principio de proporcionalidad regulado en el TUO de la LPAG, ni tampoco se advierte que la Resolución de Sub Intendencia N° 307-2017-SUNAFIL/IRELL/SIRE omitió aplicar dicho principio, contraviniendo en consecuencia lo dispuesto en el artículo 39 de la LGIT y el artículo 47, numeral 47.3 del RLGIT. De esta manera, se ha vulnerado el derecho de defensa de YAMAHA al no haberse tomado en cuenta dicho principio al momento de aplicar la sanción de multa y, en consecuencia, no habersele permitido a dicha empresa plantear sus argumentos de defensa frente a dicha omisión.

Adicionalmente, y vinculado al aspecto anterior, del análisis de la Resolución de Sub Intendencia N° 307-2017-SUNAFIL/IRELL/SIRE emitida por la Sub Intendencia de la Libertad, se aprecia que tampoco se ha aplicado el principio de proporcionalidad al momento de imponer la sanción de multa a YAMAHA.

De otro lado, se evidencia que la Sub Intendencia no aplicó los criterios generales y especiales de graduación de sanciones regulados en la LGIT y el

RLGIT. Por ende, tal situación supone una afectación al derecho de defensa de YAMAHA, al no tener esta última la oportunidad de expresar sus argumentos o alegatos frente a alguna imputación de la Sub Intendencia sobre este punto.

Por lo tanto, resulta claro que, en el presente caso, no se efectuó una adecuada aplicación del principio de proporcionalidad, toda vez que no se tomó en cuenta este principio para sancionar a YAMAHA por las infracciones imputadas en su contra, vulnerándose así lo establecido en la LGIT y el RLGIT.

Esto último, no obstante, supone una importante oportunidad de mejora para la SUNAFIL en lo que a la aplicación del principio de proporcionalidad se refiere, toda vez que la Resolución de Intendencia N° 044-2018-SUNAFIL/IRE-LIB sí se evaluaron a detalle diversas circunstancias (por ejemplo, el accidente de trabajo y sus causas) que pueden ser utilizadas para graduar sanciones en futuros casos sobre SST.

c) ¿Cómo habría cambiado la decisión de la SUNAFIL de haberse aplicado adecuadamente el principio de proporcionalidad en el caso concreto?

Respecto a este punto, consideramos que, de haberse evaluado y aplicado el principio de proporcionalidad en el caso concreto, sí se hubiese configurado una situación diferente para YAMAHA en cuanto a la multa que se le impuso por parte de la SUNAFIL. En efecto, tenemos que YAMAHA presentó diversa documentación y colaboró con la autoridad inspectiva con la finalidad de acreditar que se encontraba cumpliendo con sus obligaciones en materia de SST, tales como la IPER; motivo por el cual, dicho actuar debió tomarse en cuenta por ser un criterio de graduación de sanción (circunstancias de la comisión de la infracción) que forma parte del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 248, numeral 3, literal f) del TUO de la LPAG. Estas actuaciones desplegadas por YAMAHA, sin embargo, no fueron tomadas en cuenta por las autoridades de la SUNAFIL al momento de imponerse la sanción correspondiente.

Por lo tanto, somos de la opinión que la conducta desplegada por YAMAHA hacía necesario y justificaba que se le impusiera una multa menos gravosa, pese a que en las resoluciones analizadas se concluyó que YAMAHA incumplió con la normativa en materia de SST.

4.7.7. Caso 7: CONSTRUEDES S.A.C. (Resolución Jefatural N° 124-2019-SUNAFIL/IRE-ANC-ZCHI)

a) Hechos relevantes del caso

La séptima y última resolución materia de análisis trata sobre el caso de la empresa CONSTRUEDES S.A.C (en adelante, CONSTRUEDES), la cual se dedica a la prestación de servicios de ingeniería, orientada especialmente en el sector del Gas Natural³⁵.

Al respecto, la Autoridad Instructora de la Intendencia Regional de Áncash de la SUNAFIL dispuso iniciar procedimiento sancionador contra CONSTRUEDES (Expediente Sancionador N° 132-2018-SUNAFIL/IRE-ANC-ZCHI), a través de la Imputación de Cargos N° 132-2018-SUNAFIL/IRE-ANC-ZCHI de fecha 19 de octubre de 2018, por la comisión de una (1) infracción en materia de SST, otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles para que remita sus descargos. A mayor detalle, la infracción imputada a CONSTRUEDES en materia de SST fue la siguiente:

- **Infracción:** No implementar y mantener actualizados los registros de capacitación.

En respuesta a la imputación de cargos, CONSTRUEDES presentó sus descargos, en los cuales señaló lo siguiente:

- En la comparecencia de fecha 24 de mayo de 2018, el apoderado de CONSTRUEDES presentó diversos documentos que acreditaban que

³⁵ Información extraída de la página web de la empresa CONSTRUEDES S.A.C. A mayor detalle ver: <<http://www.construedes.net/>>.

cumplió con la obligación de mantener actualizado el registro de capacitaciones. Sin embargo, a pesar de cumplir con más del 95% de la documentación referida a la SST, el inspector no optó por emitir una medida de advertencia o correctiva.

- La calificación de la conducta infractora y sanción propuesta resultan excesivas, ya que provienen de un error involuntario de parte de CONSTRUREDES que consistió en consignar en el registro de capacitaciones lo siguiente: a) Se capacitaba de 2 a 11 horas en un solo día, b) Se han duplicado registro de asistencias a las capacitaciones, c) Se realizó un muestreo en el mes de febrero comparando las horas de capacitación con las horas de inducción correspondientes, que este grupo recibió un total de horas de capacitación / inducción detalladas en los documentos presentados.
- El inferior en grado, al determinar que existe incoherencias, no ha motivado debidamente su pronunciamiento al graduar la sanción impuesta por la infracción en que se ha incurrido, puesto que, con lo propuesto en el acta de infracción y sin respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, se ha limitado a imponer estos hechos como falta grave.

Posteriormente, con fecha 23 de abril de 2019, la Autoridad Instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 039-2019-SUNAFIL/IRE-ANC-ZCHI, con la cual concluyó que CONSTRUREDES cometió la infracción antes descrita, trasladando los actuados a la Autoridad Sancionadora de la Intendencia Regional de Áncash.

En virtud a lo expuesto por la Autoridad Instructora, la Autoridad Sancionadora de la Intendencia Regional emitió la Resolución Jefatural N° 124-2019-SUNAFIL/IRE-ANC-ZCHI de fecha 19 de agosto de 2019, mediante la cual se dispuso sancionar a CONSTRUREDES con una multa ascendiente a S/. 28,012.50 (Veintiocho mil doce con 50/100 Soles), por haber incurrido en la infracción en materia de SST bajo comentario.

Respecto a los argumentos señalados por la Autoridad Sancionadora de Intendencia Regional para arribar a esta decisión, podemos destacar los siguientes:

- **Respecto a la obligación de mantener actualizados los registros de capacitación:** Se advierte que CONSTRUREDES ha incurrido en infracción al no haber acreditado los registros de inducción y capacitación, adecuadamente llenados y actualizados, ya que las horas de capacitación e inducción no estaban de acuerdo a Ley, reflejando de dichos registros de capacitaciones que a los trabajadores se les brindaba horas de inducción y capacitación en forma variada, existiendo una incoherencia con las horas laboradas. Es decir, dichos registros no contienen una información fidedigna de las horas de capacitación e inducción.
- Asimismo, CONSTRUREDES ha exhibido registros de capacitaciones duplicados e incompletos y no ha acreditado haber efectuado las capacitaciones de acuerdo al Programa Anual de Capacitaciones.

Por otro lado, en cuanto a la sanción impuesta a CONSTRUREDES (multa), la Autoridad Sancionadora describió los criterios generales de graduación de sanciones contemplados en el RLGIT, tales como (i) gravedad de la falta cometida, y (ii) número de trabajadores afectados; así como, los criterios especiales de graduación (antecedentes del sujeto infractor, el respeto a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, entre otros). De esta manera, concluyó que correspondía aplicar la multa por el monto antes mencionado.

b) Comentarios respecto a lo decidido por la SUNAFIL

En cuanto a este apartado, debemos señalar que, de la revisión de la Resolución de Intendencia N° 044-2018-SUNAFIL/IRE-LIB emitida por la Autoridad Sancionadora, se advierten diversos inconvenientes vinculados a la aplicación del principio de proporcionalidad.

Primero, en la resolución no se aprecia un análisis del principio de proporcionalidad, conforme a pesar de que ello resulta exigible según lo establecido en la LGIT y el RLGIT. En tal sentido, se ha configurado una vulneración al principio de debido procedimiento y, en concreto, el principio de debida motivación, debido a que la Autoridad Sancionadora no sustentó cómo resulta aplicable el citado principio cuando se sancionó a CONSTRUREDES.

Asimismo, en la Resolución de Intendencia N° 044-2018-SUNAFIL/IRE-LIB no se respondieron los descargos presentados por CONSTRUREDES respecto a que no se respetó el principio de proporcionalidad cuando se le impuso la sanción de multa, toda vez que la Autoridad Sancionadora omitió pronunciarse sobre la supuesta vulneración a dicho principio tal y como lo alegó el administrado. De esta manera, dicha situación vulnera el principio de debido procedimiento, específicamente el derecho de defensa de CONSTRUREDES ya que no se tomaron en cuenta los argumentos que planteó en sus descargos.

De otro lado, si bien en dicha resolución se hace mención a los criterios generales y especiales de graduación de sanciones contemplados en la LGIT y el RLGIT, estos, sin embargo, no se detalló su aplicación en el caso concreto, esto es, la Autoridad Sancionadora no explicó, por un lado, si todos estos criterios resultaban aplicables al caso concreto; y, por otro lado, cómo es que cada uno de estos criterios se aplicaba a efectos de determinar la sanción a imponer a CONSTRUREDES. De esta manera, evidenciamos otro problema de motivación en la citada resolución que afectó los intereses del administrado y, por ende, la multa que se le impuso.

Por lo tanto, no compartimos lo decidido por la Autoridad Sancionadora en relación al monto de la sanción (multa) impuesta, toda vez que no se evaluó adecuadamente el principio de proporcionalidad ni los criterios generales y especiales de graduación de sanciones.

c) ¿Cómo habría cambiado la decisión de la SUNAFIL de haberse aplicado adecuadamente el principio de proporcionalidad en el caso concreto?

En cuanto a este último apartado, consideramos que la decisión de la Autoridad Sancionadora sí habría cambiado de haberse aplicado correctamente el principio de proporcionalidad.

Por un lado, se hubiese podido recurrir al principio de proporcionalidad regulado en el TUO de la LPAG para identificar criterios de graduación aplicables al presente caso, tales como la conducta del presunto agente infractor o las circunstancias de la comisión de la infracción, tomando en cuenta que CONSTRUREDES desde un inicio se mostró dispuesto a colaborar con la SUNAFIL a efectos de mitigar el impacto de una posible sanción que se le pudiera haber impuesto.

En esa misma línea, también se hubiesen podido aplicar los criterios generales y especiales de graduación de sanciones en el caso concreto, tales como el número de trabajadores afectados, el tipo de empresa o la conducta del administrado para cumplir con la normativa en materia de SST, con la finalidad de variar la multa que se le iba a imponer a CONSTRUREDES a un monto más razonable y acorde a las circunstancias de la comisión de la infracción.

Sin embargo, en este caso identificamos una oportunidad de mejora para la SUNAFIL respecto a la aplicación del principio de proporcionalidad, ya que en el presente caso se cumplió con mencionar de forma explícita el principio y los criterios generales y especiales de graduación, lo cual se pudo haber complementado con un mayor análisis sobre sus alcances y uso. Este último aspecto, creemos, resulta valioso a efectos de poder resolverlo en futuros casos de PAS en materia de SST.

Conforme lo expuesto en las resoluciones precitadas, a modo de resumen, procedemos a mencionar los aspectos esenciales de cada uno de los siete (7) casos analizados:

Cuadro N° 5: Resumen de los casos analizados

N°	RESOLUCIÓN	ÓRGANO EMISOR	INFRACCIÓN(ES) IMPUTADA(S)	MULTA IMPUESTA EN PRIMERA INSTANCIA	PROBLEMA(S) IDENTIFICADO(S) / OBSERVACIONES
1 (CAMPOSOL)	Resolución de Intendencia N° 06-2018-SUNAFIL/IRE-LIB	Intendencia Regional de La Libertad	1) No llevar Registro de Equipos de Seguridad y Emergencia.	S/. 24,193.75 (Veinticuatro Mil Ciento Noventa y Tres con 75/100 Soles)	1) No se hace mención al principio de proporcionalidad. 2) No se advierte aplicación del principio de proporcionalidad.
2 (QUÍMICOS)	Resolución de Intendencia N° 021-2018-SUNAFIL/IRE-LIB	Intendencia Regional de La Libertad	1) Incumplimiento de entrega de Equipos de Protección Personal (EPP). 2) Incumplimiento de formación e información sobre SST. 3) No contar con Supervisor de SST.	S/. 19,355.00 (Diecinueve Mil Trescientos Cincuenta y Cinco con 00/100 Soles)	1) Se hace mención a criterios de graduación de sanción, pero no se desarrolla su aplicación al caso concreto. 2) No se hace mención al principio de proporcionalidad. 3) No se advierte aplicación del principio de proporcionalidad.
3 (LAREDO)	Resolución de Intendencia N° 026-2018-SUNAFIL/IRE-LIB	Intendencia Regional de La Libertad	1) No realizar actividades de prevención que sean necesarias según el resultado de las evaluaciones. 2) No mantener actualizados los registros. 3) No llevar a cabo las evaluaciones de riesgos y los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de las actividades de los trabajadores.	S/. 52,535.00 (Cincuenta y Dos Mil Quinientos Treinta y Cinco con 00/100 Soles)	1) No se hace mención al principio de proporcionalidad. 2) No se advierte aplicación del principio de proporcionalidad.
4 (CHIMU)	Resolución de Intendencia N° 037-2018-SUNAFIL/IRE-LIB	Intendencia Regional de La Libertad	1) No realizar el examen médico ocupacional de inicio.	S/. 11,550.50 (Once Mil Quinientos Cincuenta con 50/100 Soles)	1) No se hace mención al principio de proporcionalidad. 2) No se advierte la aplicación del principio de proporcionalidad.
5 (VIETTEL)	Resolución de Intendencia N° 041-2018-SUNAFIL/IRE-LIB	Intendencia Regional de La Libertad	1) Incumplimiento de registro de exámenes médicos ocupacionales. 2) Incumplimiento de formación e información sobre SST.	S/. 42,350.00 (Cuarenta y Dos Mil Trescientos Cincuenta con 00/100 Soles)	1) Se hace mención a criterios de graduación, pero no se desarrolla su aplicación al caso concreto. 2) No se hace mención al principio de proporcionalidad. 3) No se advierte la aplicación del principio de proporcionalidad.

6 (YAMAHA)	Resolución de Intendencia N° 044-2018-SUNAFIL/IRE-LIB	Intendencia Regional de La Libertad	1) Incumplimiento de identificación de peligros y evaluación de riesgos. 2) Incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la SST en lugares de trabajo.	S/. 8,085.00 (Ocho Mil Ochenta y Cinco con 00/100 Soles)	1) No se hace mención al principio de proporcionalidad. 2) No se advierte la aplicación del principio de proporcionalidad.
7 (CONSTRUREDES)	Resolución Jefatural N° 124-2019-SUNAFIL/IRE-ANC-ZCHI	Intendencia Regional de Áncash	1) Incumplimiento de las obligaciones de implementar y mantener actualizados los registros.	S/. 28,012.50 (Veintiocho Mil Doce con 50/100 Soles)	1) Se hace mención a criterios de graduación, pero no se desarrolla su aplicación al caso concreto. 2) No se hace mención al principio de proporcionalidad. 3) No se advierte aplicación del principio de proporcionalidad.

Fuente: Elaboración propia

En adición a lo anterior, y a modo de comentario general respecto a los casos analizados, hemos podido evidenciar que la SUNAFIL, en el marco de los procedimientos sancionadores en materia de SST que tiene a su cargo, lamentablemente ha presentado diversos inconvenientes en la aplicación (o la debida aplicación) del principio de proporcionalidad al momento de determinar la responsabilidad administrativa de los administrado y, en consecuencia, imponer la sanción correspondiente.

En efecto, en las resoluciones objeto de evaluación, se advierte que la SUNAFIL no describe o aplica el principio de proporcionalidad contemplado en el TUO de la LPAG, a pesar de que ello resulta un elemento de obligatorio cumplimiento según lo dispuesto en la LGIT y el RLGIT. Por lo tanto, las citadas resoluciones presentan inconvenientes al no haber analizado los alcances o criterios específicos del principio de proporcionalidad para, junto con los criterios generales y especiales de graduación de sanciones, imponer un castigo a los administrados conforme a ley.

Aunado a ello, el problema antes descrito se agrava si tomamos en consideración dos (2) factores importantes. Primero, que las resoluciones

analizadas versan sobre la SST, materia que, como hemos podido apreciar en el transcurso de la presente investigación, constituye un elemento muy complejo y delicado que requiere, por parte de la SUNAFIL, de un análisis pormenorizado de todos los aspectos formales y sustantivos en el marco de un procedimiento sancionador para así evitar incurrir en situaciones de afectación a los derechos de los administrados sancionados.

Segundo, que las resoluciones objeto de estudio, al estar vinculadas a la SST, deben haber plasmado necesariamente un análisis detallado y motivado respecto a los criterios especiales de graduación de sanciones, debido a que, por un lado, estos se han creado específicamente para los casos de procedimientos sancionadores en materia de SST y, por otro, son de obligatorio cumplimiento para los funcionarios y servidores de la SUNAFIL al estar regulados en su propia normativa (LGIT y RLGIT).

Esto último denota –creemos– un serio problema de comprensión respecto al papel fundamental que ejerce este principio en el análisis y resolución de estos procedimientos sancionadores, que termina repercutiendo negativamente en los derechos e intereses de los administrados, específicamente en su derecho a la seguridad y salud en el trabajo.

A ello se suma el hecho que en varias de las resoluciones analizadas no se han aplicado –o lo han hecho de forma insuficiente– los criterios generales y especiales de graduación de sanciones establecidos en la LGIT y el RLGIT, a efectos de modular el grado de afectación a los administrados producto de la sanción impuesta. En la gran mayoría de resoluciones hemos podido advertir que la SUNAFIL no explica a detalle en qué consisten estos criterios, si es que estos resultan o no aplicables al caso concreto ni en qué medida impactan en la sanción impuesta a los administrados.

Sin embargo, consideramos que lo observado en las resoluciones materia de análisis constituye una importante oportunidad de mejora que puede tomar en cuenta la SUNAFIL a efectos de que, en futuros casos, realice una evaluación más detallada de la aplicación del principio de proporcionalidad y de los criterios

generales y especiales de graduación de sanciones, a fin de velar por el respeto de los derechos de los administrados sometidos a su potestad sancionadora.

Por lo tanto, y respondiendo a la interrogante formulada al inicio del presente apartado, podemos señalar que no existe una adecuada aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la SUNAFIL en los procedimientos sancionadores en materia de SST.



CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto en la presente investigación, consideramos necesario detallar las principales conclusiones a las que hemos arribado, así como también esbozar, a modo de recomendaciones, una serie de aspectos que podrían ser de utilidad para los funcionarios, servidores o autoridades de la SUNAFIL que diariamente procedimientos sancionadores en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) y que se encuentran vinculados al principio de proporcionalidad.

Se trata, en definitiva, de brindar un panorama de relectura acerca del principio de proporcionalidad desde la óptica del Derecho Administrativo Sancionador, más específicamente en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en un campo tan particular y complejo como lo es el de la SST, y que actualmente la SUNAFIL tiene a su cargo conocer y abordar en la resolución de cada caso concreto.

En ese sentido, a continuación, procedemos a mencionar las principales conclusiones identificadas:

- I. El poder de policía de la Administración Pública constituye un antecedente histórico, político, social y jurídico de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), toda vez que consagra, entre otros, los bienes jurídicos “seguridad pública” y “salud pública”, los cuales posteriormente se transformarían tanto en su contenido como en su ámbito de protección, y pasarían a ser los bienes jurídicos tutelados por la SST (“seguridad” y “salud” en el trabajo).
- II. El poder de policía de la Administración constituye, al mismo tiempo, un antecedente histórico, político, social y jurídico de la potestad sancionadora, puesto que esta última, pese a tener ciertas similitudes con aquella, posee un contenido, ámbito de aplicación, bienes jurídicos y funcionamiento más acotados, precisos y autónomos.

- III. La SST se concibe, a nivel histórico, como un concepto complejo y dinámico, en la medida que ha pasado por tres (3) procesos de reconocimiento claramente diferenciados: (i) reconocimiento social – económico, en virtud del cual se le consideraba como un parámetro a tomar en cuenta para la correcta gestión empresarial, (ii) reconocimiento científico, por medio del cual pasó a convertirse en una disciplina técnica capaz de explicar objetiva y detalladamente los principales alcances y medidas de seguridad y salud en el contexto de las relaciones laborales, así como las consecuencias de incumplir tales medidas, y (iii) reconocimiento jurídico, por medio del cual se consagró a la SST como un derecho y deber de obligatorio respeto y protección por parte no solo de los privados (empleadores), sino también de los propios Estados.
- IV. La potestad sancionadora de la Administración actúa como un marco de control de la SST, ya que permite verificar el nivel de cumplimiento y respeto de las normas en materia de SST por parte de los administrados y, asimismo, aplicar los mecanismos de represión correspondiente en casos de infracción a dichas normas que constituyan una afectación al derecho a la SST.
- V. La relación tripartita e interacciones generadas entre la potestad sancionadora de la Administración, SST entendida desde una perspectiva jurídica y la “seguridad” y “salud” concebidos como bienes jurídicos de la SST, determinan el marco normativo de esta última en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador.
- VI. El principio de proporcionalidad constituye un pilar fundamental en el desarrollo y evolución del Estado, debido a que actúa como un criterio limitativo de las decisiones y actuaciones de las autoridades estatales, a fin de garantizar un adecuado respeto y protección de los derechos de los ciudadanos con los cuales se relaciona.
- VII. Desde la óptica del Derecho Administrativo, específicamente en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, el principio de proporcionalidad

presenta un enfoque particular a partir de una doble dimensión. Primero, dicho principio establece una relación bilateral, directa e indisoluble entre la actividad desplegada por la Administración Pública y la situación de los administrados, que obliga a la Administración a evaluar dos (2) requisitos esenciales en dicho contexto: (i) los propios límites de la facultad o potestad que la Ley le confiere; (ii) la debida proporción entre los mecanismos que esta emplea y que tienen una repercusión en los derechos e intereses de los administrados, y los fines públicos busca proteger al aplicar dichos mecanismos

Segundo, el principio de proporcionalidad limita y orienta el conjunto de actuaciones de la Administración a su fin último y definitivo: la satisfacción del interés general, aspecto que lo diferencia de los enfoques centrados en las otras funciones o poderes (legislativo o judicial, por ejemplo).

- VIII. En el caso peruano, el principio de proporcionalidad presenta un matiz particular en el marco del procedimiento administrativo sancionador en materia de SST, toda vez que, por un lado, constituye un elemento de obligatoria observación y aplicación por parte de las autoridades del procedimiento al momento de resolver y, por otro lado, se expresa a través de los denominados criterios “generales” y “especiales” de graduación de sanción que necesariamente deben ser tomados en cuenta por la SUNAFIL.
- IX. Del análisis de las siete (7) resoluciones de apelación –las cuales fueron las únicas que pudieron ser identificadas y seleccionadas producto de la búsqueda correspondiente– emitidas por la SUNAFIL en el marco de los procedimientos sancionadores en materia de SST a su cargo, se advierte que dicha entidad, en la práctica, no ha aplicado adecuadamente –en algunos casos, ni siquiera evaluó y/o aplicó– el principio de proporcionalidad al momento de determinar la responsabilidad administrativa de los administrados.

Lo anterior supone un serio problema de comprensión por parte de la SUNAFIL respecto del rol esencial que juega dicho principio en aras de proteger los derechos e intereses de los administrados y, asimismo, de las serias y graves afectaciones que se generan al derecho a la SST de los administrados como consecuencia de esta indebida aplicación.



RECOMENDACIONES

En la misma línea de lo señalado en el apartado anterior, estimamos importante formular, a modo de sugerencias, un conjunto de aspectos que pueden ser tomados en consideración y/o aplicados tanto por los operadores jurídicos (abogados, jueces, funcionarios, servidores, autoridades, entre otros), como también por los funcionarios pertenecientes a la SUNAFIL, en relación con los resultados arribados en la presente investigación:

- I. Resulta fundamental y prioritario que los funcionarios, servidores y autoridades conozcan sobre los alcances del principio de proporcionalidad, desde una perspectiva tanto teórica como práctica.

Esto último responde no solo al hecho que la SUNAFIL requiere contar con personal debidamente capacitado y competente que pueda comprender la magnitud de los temas vinculados a la SST en su estrecha vinculación con el principio de proporcionalidad, sino también porque las decisiones y/o acciones que dichas personas efectúen tendrán, en la mayoría de casos, un impacto significativo en los derechos fundamentales de los administrados sometidos al procedimiento sancionador, especialmente el derecho a la SST.

- II. En esa misma línea, consideramos necesario que los funcionarios de la SUNAFIL se planteen una relectura del principio de proporcionalidad, esto es, de sus alcances, características, beneficios y desventajas, y sus límites, a fin de no solo conocer a mayor detalle el importante rol que dicho principio juega en los procedimientos sancionadores en materia de SST, sino también para que estos interioricen en su práctica diaria tal principio como un elemento connatural al ejercicio de la potestad sancionadora de la SUNAFIL.

De esta manera, se plantean las siguientes medidas concretas que podrían coadyuvar a la relectura del principio de proporcionalidad:

- ❖ Efectuar una revisión exhaustiva y crítica de la doctrina, normativa y jurisprudencia, nacional y comparada, que aborda el principio de proporcionalidad –enfocada desde la óptica del Derecho Administrativo Sancionador-, con el objetivo de evaluar sus aportes y adecuarlas al contexto de la SUNAFIL (procedimientos sancionadores en materia de SST).
- ❖ Evaluar de forma detallada y reflexiva los pronunciamientos del Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) que versan sobre el contenido y aplicación del principio de proporcionalidad en el ámbito laboral y administrativo. Esto último, a efectos de que, en primer lugar, los funcionarios y servidores de la SUNAFIL se actualicen constantemente respecto a los pormenores teóricos y prácticos de dicho principio y, en segundo lugar, para que se consolide la posición institucional de la SUNAFIL como una entidad que desarrolla constantemente los alcances de los principios que le resultan aplicables.
- ❖ Efectuar modificaciones a la normativa interna de la SUNAFIL (por ejemplo, directivas) que regulen los aspectos del procedimiento administrativo sancionador, con la finalidad de precisar aún más la forma de analizar y utilizar el principio de proporcionalidad, haciendo énfasis en el contexto particular de la SST.
- ❖ De considerarlo necesario, modificar y/o precisar la normativa general de la SUNAFIL respecto al principio de proporcionalidad y los criterios generales y especiales de graduación de sanciones, a fin de contar con un marco jurídico plena y suficientemente detallado sobre dicho principio en el marco de los procedimientos sancionadores en materia de SST.
- ❖ De considerarlo pertinente, efectuar actividades de capacitación (teórica y práctica) interna al personal de la SUNAFIL respecto al principio de proporcionalidad y los criterios generales y especiales

de graduación de sanciones, para que se pueda contar con un panorama sencillo, claro y sintetizado sobre cómo evaluar y aplicar este principio en los procedimientos sancionadores vinculados a la SST.

- III. En cuanto a los criterios de graduación de sanciones generales y especiales regulados en la normativa de la SUNAFIL, hemos podido advertir que estos adolecen de ciertos inconvenientes tanto teóricos como prácticos en su aplicación, lo cual puede dificultar su comprensión tanto para los operadores jurídicos de la SUNAFIL que están llamados a aplicarlos, así como para los administrados inmersos en los procedimientos sancionadores.

Sumado a lo anterior, y conforme se ha podido evidenciar del análisis de las resoluciones emitidas por la SUNAFIL en los procedimientos sancionadores en materia de SST, estos criterios o son mencionados de forma superficial sin entrar a mayor detalle sobre su contenido y aplicación o, incluso, ni siquiera son tomados en cuenta por los funcionarios de la SUNAFIL al momento de resolver un caso concreto. Esto último, evidentemente, supone un serio peligro para los derechos de los administrados sancionados en el marco de estos procedimientos.

Finalmente, somos conscientes de que lo tratado en esta investigación no constituye un tema cerrado o unívoco en términos de opiniones, experiencias y argumentos a favor o en contra; motivo por el cual, consideramos que su contenido debe ser tomado en cuenta únicamente como un punto de partida que permita brindar luces sobre otras futuras y posibles propuestas de solución al problema de fondo: el grado de legitimidad, justicia y razonabilidad con el que deben contar tanto las decisiones como las actuaciones de la Administración Pública frente al debido respeto y protección de los derechos de los administrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abello Colak, Alexandra y Pearce, Jenny (2007). De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad. Lecciones del intercambio entre las policías comunitarias de Bradford en el Reino Unido y de Medellín en Colombia. Documento de Investigación No. 9. International Centre for Participation Studies, University of Bradford. Recuperado de: <http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Polic%C3%ADacomunitariaBradford-Medellin_Jenny_Pearce.pdf>.

Aguado Correa, Teresa (1999). El principio de proporcionalidad en materia penal. Edersa.

Alarcón Sotomayor, Lucía (2014). Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre el derecho penal y derecho administrativo sancionador. *Revista de Administración Pública*, 195 (setiembre-diciembre), 135-167.

Alayón García, Eduardo (2020). La Seguridad y Salud en el Trabajo y su reconocimiento como derecho fundamental por la Organización Internacional del Trabajo: especial mención a su relevancia tras la irrupción del COVID-19. Universidad de La Laguna. Departamento de Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa.

Albarrán Rueda, Isabel et al. (2008). La seguridad y salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal. Guía para el profesorado de enseñanza primaria (5ª ed.). Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Alexy, Robert (1993). Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales.

Alfonso, Maria Laura (2015). El poder de policía en las políticas públicas. *Revista Pensamiento Penal*, 1-14. Recuperado de: <<https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/42406-poder-policia-politicas-publicas>>.

Andamayo Flores, Liliana Celina & Calderón Tarrillo, Ana Nelly (2023). Liderazgo, factor de éxito en la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (10), 6-34. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/377017039_Liderazgo_factor_de_exito_en_la_implementacion_del_Sistema_de_Gestion_de_Seguridad_y_Salud_en_el_Trabajo>.

Aníbal Rodríguez, Carlos (2009). Los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo: una oportunidad para mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo.

Arbulú Alva, Luis (2005). La Consideración y Aplicación del principio de primacía de la realidad en el procedimiento de inspección del trabajo. *Derecho & Sociedad*, (24), 230-239. Recuperado de: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16972/17273>>.

Ariaz Domínguez, Ángel (2009). La acción normativa en la Organización Internacional del Trabajo. Abecedario.

Arnold, Rainer; Martínez Estay, José Ignacio & Zúñiga Urbina, Francisco (2012). El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Estudios Constitucionales*, 10(1), 65-116. Recuperado de: <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000100003>>.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (2023). Guía el ABC de la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las entidades públicas. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (2023). Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST): Preguntas frecuentes. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (2018). Implementación del proceso de seguridad y salud en el trabajo en las entidades públicas. Editora Diskcopy S.A.C.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (s.f.). Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) en el sector público. *Gob.pe*. Recuperado de: <<https://www.gob.pe/institucion/servir/campa%C3%B1as/14946-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-sst-en-el-sector-publico>>.

Ávalos Rodríguez, Brian & Lora Álvarez, Germán (2009). Del dicho al hecho: límites a la aplicación del principio de primacía de la realidad por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo. *IUS ET VERITAS*, 19(38), 156-168. Recuperado de <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12197/12762>>.

Azzi, Manal (2019). 100 años contribuyendo a la mejora de la seguridad y salud en el trabajo. <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_703381/lang-es/index.htm>.

Barnes, Javier (1998). El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar. *Cuadernos de Derecho Público*, 5 (setiembre-diciembre), 15-49. Recuperado de <<https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/509/564>>.

Bautista, Fanny; Ospina, Estela; Polanco, Nataly & Sánchez, Andrea (2021). El papel de las y los denunciantes en los procedimientos de inspección del trabajo. *Revista Laborem*, 24, 547-575. Recuperado de <<https://www.sptss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem24-24-1.pdf>>.

Beliz, Gustavo (2007) ¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana? En Alda, Erika y Beliz, Gustavo (Eds.) *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana* (pp. 1-117). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de:

<https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/%C2%BFCu%C3%A1-es-la-salida-La-agenda-inconclusa-de-la-seguridad-ciudadana.pdf>.

Beltrán, Daniela et al. (2021). Seguridad industrial y capacitación: un enfoque preventivo de salud laboral. Editorial de la Universidad Tecnológica Indoamérica.

Benda, Ernesto (2001). El Estado Social de Derecho. En Benda, Ernesto, Maihofer, Werner, Vogel, HansJochen, Hesse, Konrad y Heyde, Wolfgang, *Manual de Derecho Constitucional* (2ª ed.). Marcial Pons.

Bernal, Félix (2008). Higiene industrial (5ª ed.). Madrid: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Bernal Pulido, Carlos (2015). La migración del principio de proporcionalidad a través de Europa. En Carbonell Sánchez, Miguel; Fix-Zamudio, Héctor; González Pérez, Luis Raúl; Valadés Ríos, Diego & Mac Gregor, Jorge Carpizo (Eds.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: estudios en homenaje a Jorge Carpizo* (pp. 235-276). Doctrina Jurídica.

Betancourt, Oscar (1995). La Salud y el Trabajo. Reflexiones Teórico-metodológicas. Monitoreo Epidemiológico. Atención Básica de la Salud. CEAS-OPS.

Beteta Amancio, Espitz Pelayo (2013). El principio de proporcionalidad frente a la limitación de los derechos fundamentales en el proceso penal. *Alerta Informativa. Loza Avalos Abogados*.

<[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/66E961F92D4F984005257D20007D8D10/\\$FILE/Beteta_Amancio.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/66E961F92D4F984005257D20007D8D10/$FILE/Beteta_Amancio.pdf)>.

Boza Pró, Guillermo (2011). Lecciones de derecho del trabajo. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Bueno, Carmen (2022). Un entorno de trabajo seguro y saludable: nuevo principio fundamental en el trabajo. Nota de la OIT: La inclusión del entorno de

trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Cadénas Ayala, Carlos Eduardo y Ruiz López, Domingo (2005). ¿Qué es una Política Pública? *Ius Revista Jurídica, Universidad Latina de América*, 5(18). Recuperado de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/\\$FILE/QU%C3%89%20ES%20UNA%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8122BC01AACC9C6505257E3400731431/$FILE/QU%C3%89%20ES%20UNA%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA.pdf).

Caminos, Pedro A. (2014). El principio de proporcionalidad: ¿una nueva garantía de los derechos constitucionales? *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, VIII (13), 51-74.

Canosa, Armando N. (2020). La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 243-266. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22418>.

Caro Paccini, Eliana (2021). Manual de seguridad y salud en el trabajo. *Gaceta Jurídica*.

Castillo Benites, Viviane; Cueva Quezada, Nilton y Ludeña Gonzalez, Gerardo (2024). La fundamentación de la aplicación del Principio de Proporcionalidad en el marco de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano. *Revista de Climatología. Edición Especial Ciencias Sociales*, 24, 1502-1509. Recuperado de https://rclimatol.eu/wp-content/uploads/2024/03/Articulo-RCLIMCS24_0162-Viviane-Benites.pdf.

Cavanzo Rodríguez, Silvia Jimena y Fuentes Fernández, Roberto (2003). Evolución histórica de la salud ocupacional y sus principales efectos en el sistema colombiano. Universidad de La Sabana.

Chimoy Llontop, Jorge & Contreras Serrano, José (2021). *Defectos de la aplicación de la subsanación voluntaria en la estrategia de cumplimiento normativo de la SUNAFIL*. [Trabajo de Investigación]. Universidad del Pacífico.

Comunidad Andina de Naciones. (2005). *Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo* (Decisión 584). Recuperado de: <<https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC584.pdf>>.

Comunidad Andina de Naciones. (2004). *Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo* (Resolución 957). Recuperado de: <<https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/RESO957.pdf>>.

Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Recuperado de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf>.

Congreso de la República del Perú. (2013). *Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* (Ley N° 29981). Diario Oficial “El Peruano”.

Congreso de la República del Perú. (2011). *Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo* (Ley N° 29783). Diario Oficial “El Peruano”.

Congreso de la República del Perú. (2006). *Ley General de Inspección del Trabajo* (Ley N° 28806). Diario Oficial “El Peruano”.

Congreso de la República del Perú. (2001). *Ley del Procedimiento Administrativo General* (Ley N° 27444). Diario Oficial “El Peruano”.

Congreso de la República del Perú. (1987). *Ley General de Salud* (Ley N° 26842). Diario Oficial “El Peruano”.

Cordero Quinzacara, Enrique (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración Pública en el derecho chileno. *Revista de*

Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 42, 399-439. Recuperado de: <<https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n42/a12.pdf>>.

Córdova Chávez, Aída (1974). Conceptos generales sobre seguridad industrial. *Investigación Académica*, 14, 19-30. Recuperado de: <<https://www.ipn.mx/assets/files/investigacion-administrativa/docs/revistas/14/ART3.pdf>>.

Cornejo Cachay, Diego Leonel (2021). La realidad peruana sobre seguridad y salud en el trabajo durante un contexto comparado en pandemia. *Revista Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 5(3), 33-45. Recuperado de: <<http://revistaiberoamericana.net/index.php/main/article/view/81/74>>.

Cortés Díaz, José María (2012). Seguridad e Higiene del Trabajo. Técnicas de Prevención de Riesgos Laborales (10ª ed.). Editorial Tébar Flores.

Cossio Peralta, André Jorge (2016). Hacia una Aproximación al Estudio del Impacto Económico de los Accidentes de Trabajo en el Perú durante los años 2011 a 2014: La Prevención de los Riesgos Laborales y la Productividad. *Derecho & Sociedad*, (46), 401-413. Recuperado de: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18862/19080>>.

Cueto Pérez, Miriam (2008). Los principios de la potestad sancionadora de la Administraciones públicas. Tipicidad y responsabilidad. *Documentación administrativa*, (280-281), 95-117. Recuperado de: <<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/9603/9607>>.

Danós Ordóñez, J. (2018). Comentarios a propósito de los quince años de vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista Justicia y Derechos Humanos*, 1(1), 12-24. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1516049/REVISTA_N1.pdf.pdf>.

Danós Ordóñez, J. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *IUS ET VERITAS*, 5(10), 149-160. Recuperado de: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485/15935>>.

De Ahumada Ramos, Francisco Javier (2001). Materiales para el estudio del derecho Económico-Administrativo. Editorial Dykinson.

De Las Casas de la Torre Ugarte (2008). El derecho del trabajador a la dignidad humana en el marco de la relación laboral. *Revista Laborem*, 8, 207-230. Recuperado de: <<https://www.spdts.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem8-202-225.pdf>>.

De Otto, Ignacio (1999). Derecho Constitucional. Sistema de fuentes. Ariel.

Del Campo, Teobaldo (2014). *La configuración del Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo, a partir de los elementos que conforman la Seguridad y Salud en el Trabajo, su regulación normativa y su análisis en la Ley N° 29783 y su modificatoria por Ley N° 30222*. [Tesis de maestría inédita]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Duguit, León (1930). "Traité de Droit Constitutionnel" (troisième edition, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs, Paris, 1927), t. III, 728.

Esteve Pardo, José (2005). La Administración garante: una aproximación. *Revista de Administración Pública*, 197 (mayo-agosto), 11-39.

Fajardo Montiel, Aída (2019). Conceptos básicos de Seguridad Industrial. En Pando Moreno, Manuel y Aranda Beltrán, Carolina (Ed.), *Introducción a la Seguridad y Salud en el Trabajo* (pp. 16-26), Editorial Edita Pienso.

Feria Galbán, Karel (2020). La seguridad y salud en el trabajo. Una aproximación a través del Derecho penal cubano. *Revista IUSTA*, 52, 15-50. Recuperado de: <<https://www.redalyc.org/journal/5603/560365773002/html/>>.

Fernández-Bermejo, Dolores Utrilla (2023). Situaciones subjetivas y relaciones jurídicas. *Manual de Derecho administrativo. Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 175-199. Recuperado de: <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/1610/1977>.

Fernández, Héctor; Fernández, David Alejandro y Fernández, Martín Eduardo (2023). Preferencia y prospectiva en la gestión de riesgos. *Seguridad y Salud en el Trabajo*, 117, 80-85.

Fernández, Héctor (2005). Administración de Riesgos, seguridad e higiene ocupacional y medio ambiente. Los nuevos paradigmas. La doctrina (NUPARTAR). *El Derecho, Diario de Doctrina y Jurisprudencia*, XLIII (11.326), 2-80.

Fernández Ramos, Severiano; y Gamero Casado, Eduardo (2016). Manual básico de Derecho Administrativo (13ª ed.). Editorial Tecnos.

Ferreres Comella, Víctor (2020). Más allá del principio de proporcionalidad. *Revista Derecho del Estado*, 46 (abr. 2020), 161-188. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6504/8851>.

Fiorini, Bartolomé (1958). Poder de policía. Editorial Alfa.

Foucault, Michel (2009). Nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France. Ediciones Akal S.A.

Franco González, Joan (2015). Seguridad y salud en el trabajo y prevención de riesgos laborales: marco histórico-conceptual y análisis técnico-jurídico. En G. García González y A. Garrigues Giménez (Eds.), *Manual de Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales* (pp. 19-40). Tirant lo Blanch.

Galán Galán, Alfredo (2010). La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local. *Revista Centro de Estudios Municipales y de*

Cooperación Internacional (CEMCI), 8 (julio-setiembre), 1-27. Recuperado de:
<<https://revista.cemci.org/numero-8/pdf/tribuna-2.pdf>>.

Galeano Rojas, Marco Alfredo y Montaña Oviedo, Katherine (2024). Reflexiones de los reportes de estadísticas de enfermedad y accidentalidad laboral en Colombia y Latinoamérica. *Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, 6(2), 1-13. Recuperado de:
<<https://revistas.poligran.edu.co/index.php/gsst/article/view/3842/4652>>.

García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás (2011). Curso de Derecho Administrativo (12ª ed.). Tomo I. Editorial Civitas S.A.

García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás (2002). Curso de Derecho Administrativo (8ª ed.). Volumen II. Editorial Civitas S.A.

García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás (1993). Curso de Derecho Administrativo (4ª ed.). Editorial Civitas S.A.

García Murcia, Joaquín (2024). La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

García Toma, Víctor (2003). Valores, principios, fines e Interpretación Constitucional. *Derecho & Sociedad*, (21), 190-209. Recuperado de:
<<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17370/17654>>.

Garrido Falla, Fernando (1956). Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas. *Revista de administración pública*, 28, 11-50. Recuperado de:
<<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/220551959028011.pdf>>.

Garrido Falla, Fernando (1953). Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa. *Revista de administración pública*, 11, 11-32. Recuperado

de: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/217731953011011.pdf>.

Garrido Falla, Fernando (1952). Las transformaciones del régimen administrativo. Instituto de Estudios Políticos.

Garrorena Morales, Ángel (1980a). El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho. Universidad de Murcia.

Gómez González, Rosa Fernanda (2019). Antecedentes históricos de la potestad sancionadora de la Administración en Chile. *Revista Derecho del Estado*, (44), 361-384. Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6153/7909>.

Gómez Puente, Marcos (1997). La inactividad de la Administración. Editorial Aranzadi.

Gómez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Íñigo (2017). Derecho administrativo sancionador. Parte General (4ª ed.). Editorial Aranzadi.

Gómez Tomillo, Manuel y Sanz Rubiales, Íñigo (2010). Derecho administrativo sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo (2ª ed.). Editorial Aranzadi.

Gordillo, Agustín (2013). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Fundación de Derecho Administrativo.

Gracia Marín, Luis (2012). Contribución al esclarecimiento de los fundamentos de la legitimidad de la protección penal de bienes jurídicos colectivos por el Estado social y democrático de Derecho. *Revista argentina de Derecho Penal y Procesal Penal*, 3 (junio), 141-168. Recuperado de: [https://riu.austral.edu.ar/bitstream/handle/123456789/1708/Contribuci%
c3%b3n%20al%20esclarecimiento%20de%20los%20fundamentos%20de%20legitimidad%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://riu.austral.edu.ar/bitstream/handle/123456789/1708/Contribuci%c3%b3n%20al%20esclarecimiento%20de%20los%20fundamentos%20de%20legitimidad%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Grández Castro, Pedro (2010). El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del TC peruano. En Carbonell, Miguel y Grández Castro, Pedro, *Palestra del Tribunal Constitucional. Revista mensual de Jurisprudencia*, (pp. 337-376). Palestra Editores S.A.C.

Guerra, Paulina; Viera, Daniela; Beltrán, Daniela; y Bonilla, Stefania (2021). Seguridad industrial y capacitación: un enfoque preventivo de salud laboral. Editorial Universidad Tecnológica Indoamérica.

Guzmán Napurí, Christian (2013). Manual del Procedimiento Administrativo General. Pacífico Editores.

Hämäläinen, P.; Takala, J.; Boon Kiat, T. (2017). *Global Estimates of Occupational Accidents and Workrelated Illnesses 2017* (XXI Congreso Mundial de Seguridad y Salud en el Trabajo, Singapur, Workplace Safety and Health Institute).

Hernández Palma, Hugo; Ortega Alarcón, Jaime Antonio y Rodríguez López Jorge Rafael (2017). Importancia de la seguridad de los trabajadores en el cumplimiento de procesos, procedimientos y funciones. *Revista Academia & Derecho*, 8(14), 155-176. Recuperado de: <<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/article/view/1490/1093>>.

Huancahuari, Javier e Indacochea, Juan Manuel (2021). El derecho humano a la seguridad y salud en el trabajo. *Revista Tribuna Internacional*, 10(19), 29-54. Recuperado de: <<https://tribunainternacional.uchile.cl/index.php/RTI/article/view/59454/68198>>.

Huapaya Tapia, Ramón & Alejos Guzmán, Óscar (2019). Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272. *Revista De Derecho Administrativo*, (17), 52-76. Recuperado de: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22165/21481>>.

Huapaya Tapia, Ramón (2015). El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(1), 137-165. Recuperado de: <<https://www.redalyc.org/pdf/5340/534056245005.pdf>>.

Huapaya Tapia, Ramón (2015). Notas sobre el Concepto Jurídico del Servicio Público en nuestro Ordenamiento Legal. *Derecho & Sociedad*, (36), 93-102. Recuperado de: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13217/13828>>.

Hunt Ortiz, Juan Felipe (2009). El papel histórico de la OIT en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. *La Mutua (Madrid)*, 21, 5-10.

Instituto de Ciencias Hegel (2021). Seguridad y salud en el trabajo: qué es y qué dice la ley en Perú. Recuperado de: <<https://hegel.edu.pe/blog/seguridad-y-salud-en-el-trabajo-que-es-y-que-dice-la-ley-en-peru/>>.

Izquierdo-Carrasco, Manuel (2022). COVID-19, policía administrativa y la modulación del principio de legalidad. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, (17), 6-30. Recuperado de: <<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/11069/12228>>.

Jiménez Coronado, Ludmin Gustavo et al. (2017). SUNAFIL: Fiscalización laboral. Instituto Pacífico.

Jiménez Coronado, Ludmin Gustavo (2016). Manual de seguridad y salud en el trabajo. Instituto Pacífico.

Jiménez Leen, Jenny Margarita (2017). Historia de la salud ocupacional en la dinámica del docente universitario. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 2(3), 48-64. Recuperado de: <<https://www.redalyc.org/pdf/5768/576866904014.pdf>>.

Jinesta Lobo, Ernesto (2002). *Trato de Derecho Administrativo. Tomo I (Parte General)*. Biblioteca Jurídica Dike.

Jordana de Pozas, Luis (1949). Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo. *Revista de estudios políticos*, 48, 41-54. Recuperado de: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/7421rep048040.pdf>.

Kraft, Ingo (2007). "Der Grundsatz der VerhältnismàEigkei im deutschen Rechtsverstàndnis", *Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl)* 19, 577 y ss.

Lazarte Molina, Jorge E. (2003). El concepto de servicio público en el Derecho peruano. *IUS ET VERITAS*, 13(26), 68-85. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16236/16652>.

Legarre, Santiago (2005). El poder de policía en la historia constitucional estadounidense. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 12(1), 55-78. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16236/16652>.

Legarre, Santiago (2001). Poder de policía (historia, jurisprudencia, la doctrina). *La Ley*, (2000-A), 999, 1-15. Recuperado de: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/10434/1/poder-policia-historia-jurisprudencia-doctrina.pdf>.

Lopera Mesa, Gloria (2011). Principio de proporcionalidad y control constitucional de las leyes penales. Una comparación entre las experiencias de Chile y Colombia. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 24(2), 113-138. Recuperado de: <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v24n2/art05.pdf>.

López Ramón, Fernando (1998). Límites constitucionales de la autotutela administrativa. *Revista de Administración Pública*, 115 (enero-abril), 57-98. Recuperado de: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/235641988115057.pdf>.

Lucchetti Rodríguez, Alfieri (2009). Algunos alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas, *Revista de Derecho Administrativo*, Número 7, 484-489. Recuperado de: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14044/14666>>.

Mack, Andrew (2005). El concepto de seguridad humana. *Papeles de cuestiones internacionales*, 90, 11-18. Recuperado de: <<https://www.fuhem.es/wp-content/uploads/2019/08/MACK-Andrew-El-concepto-de-seguridad-humana-Papeles-90.pdf>>.

Mamani, Condori, E. E.; Choquehuanca Calcina, J. D.; Ochatoma Paravicino, F. C. & Humpiri Núñez, F. M. (2023). Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia constitucional peruana. *Revista Universidad y Sociedad*, 15(2), 675-684. Recuperado de: <<http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v15n2/2218-3620-rus-15-02-675.pdf>>.

Marienhoff, Miguel (1982). *Tratado de Derecho Administrativo*. Abeledo-Perrot.

Martín Mateo, Ramón (1995). *Manual de Derecho Administrativo* (17ª ed.). Marcial Pons.

Masbernat Muñoz, Patricio (2009). Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el Derecho Público Común Europeo. *Ius et Praxis*, 15(2), 375-383. Recuperado de: <<https://www.redalyc.org/pdf/197/19716408019.pdf>>.

Mascaro Nacimiento, Amauri (1999). *Teoría General del Derecho del Trabajo*. LTR.

Mayer, O. (1950). *Derecho Administrativo Alemán*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1950, traducción del francés ("Le Droit Administratif Allemand", Otto Mayer, V Giard & E. Brière, Paris, 1904.), t. II, 3-4.

Maurer, Harmut (2012). Derecho administrativo alemán. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Mendizabal Bermúdez, Gabriela (2019). Convenio sobre la inspección del trabajo 1947 (núm. 81). *Revista Internacional y Comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, 7, 335-350. Recuperado de: <<http://riaa.uaem.mx/xmlui/bitstream/handle/20.500.12055/1119/Convenio%20sobre%20la%20inspecci%c3%b3n%20del%20trabajo%2c%201947%20%28n%c3%bam.%2081%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

Merkel, Adolfo (2004). Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Comares.

Meza Hurtado, Artemio (2012). El denominado bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación constitucional, ¿es necesario en el Perú? *Revista Oficial del Poder Judicial*, 7(8/9), 143-166. Recuperado de: <<https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/278/327>>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (2019). *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General* (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Diario Oficial “El Peruano”.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (2013). Guía sobre la aplicación del Principio-Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos. Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República de Argentina et al. (2014). Salud y seguridad en el Trabajo (SST). Aportes para una cultura de prevención (1ª ed.). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Educación; Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú (14 de enero de 2024). Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. *Gob.pe*. <<https://www.gob.pe/29201-sistema-nacional-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo>>.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú (2024). Anuario Estadístico Sectorial 2023. Oficina de Estadística del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2022). *Decreto Supremo que aprueba la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL* (Decreto Supremo N° 010-2022-TR). Diario Oficial “El Peruano”.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2021). *Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2030* (Decreto Supremo N° 018-2021-TR). Diario Oficial “El Peruano”.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2017). *Aprueban el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de los Obreros Municipales del Perú* (Decreto Supremo N° 017-2017-TR) Diario Oficial “El Peruano”.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2017). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral* (Decreto Supremo N° 004-2017-TR) Diario Oficial “El Peruano”.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2012). *Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo* (Decreto Supremo N° 005-2012-TR). Diario Oficial “El Peruano”.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2008). *Aprobar la Norma Básica de Ergonomía y de Procedimiento de Evaluación de Riesgo Disergonómico* (Resolución Ministerial N° 378-2008-TR). Diario Oficial “El Peruano”.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2006). *Reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo* (Decreto Supremo N° 019-2006-TR). Diario Oficial “El Peruano”.

Ministerio de la Producción del Perú. (2013). *Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial* (Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE). Diario Oficial “El Peruano”.

Ministerio de Salud del Perú (1981). *Atención Primaria de Salud en el Perú*. Comisión Nacional de Atención Primaria de Salud.

Miras Pouso, Jorge (2012). Concepto jurídico indeterminado. En Otaduy, Javier; Viana, Antonio y Sedano, Joaquín (Eds.). *Diccionario General de Derecho Canónico II* (pp. 346-347). Thomson Reuters Aranzadi.

Mitre Guerra, José (2014). La potestad sancionadora del Estado: principios, garantías y la influencia del Derecho Administrativo Interamericano. *Revista Iustitia et Pulchritudo*, 27, 101-136. Recuperado de: <<https://revistas.usma.ac.pa/ojs/index.php/IEP/issue/view/31/34>>.

Moncada Lorenzo, Alberto (1959). Significado y técnica jurídica de la policía administrativa. *Revista de administración pública*, 28, 51-118. Recuperado de: <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/220561959028051.pdf>>.

Montoya M.A., Pizá G.J. & Alzaga, R.I. (2009). *Curso de seguridad y salud en el trabajo*. Centro de Estudios Ramón Areces.

Morena del Río, María (2020). La importancia del bien jurídico tutelado en el ámbito de las sanciones administrativas con factor objetivo de atribución. *Derecho & Sociedad*, 54(1), 277-289. Recuperado de: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22420/21649>>.

Mori Carbonel, Gilberto (s.f.). *Fiscalización en seguridad y salud en el trabajo* [Diapositiva de PowerPoint]. Gob.pe. <https://www2.trabajo.gob.pe/archivos/presentaciones/Proceso_fiscalizacion.pdf>.

Morón Urbina, Juan Carlos (2021). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, Juan Carlos (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Gaceta Jurídica.

Nieto García, Alejandro (2005). Derecho Administrativo Sancionador (4ª ed.). Editorial Tecnos.

Nieto García, Alejandro (1976). Algunas precisiones sobre el concepto de policía. *Revista de administración pública*, 81, 35-75. Recuperado de: <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/229491976081035.pdf>>.

Noguera, Atilio y Tropiano, Ydangely (2024). La inteligencia artificial en la prevención de la seguridad y salud laboral en América. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 12(1), 249-286.

Nuño Jiménez, Irene y Puerta Seguido, Francisco (2016). Derecho Administrativo Sancionador. Principios de la potestad sancionadora. *Gabilex Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 5, 142-190. Recuperado de: <https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/derecho_administrativo_sancionador_irene_nuno.pdf>.

Olano García, Hernán Alejandro (2010). La policía administrativa. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 1(2) (enero-junio), 106-116. Recuperado de: <<https://www.redalyc.org/pdf/5177/517751799009.pdf>>.

Olano García, Hernán Alejandro (2005). El bloque de constitucionalidad en Colombia. *Estudios Constitucionales*, 3(1), 231-242. Recuperado de: <<https://www.redalyc.org/pdf/820/82003112.pdf>>.

Orbegoso Silva, Miluska (2020). El Principio de Legalidad: Una aproximación desde el Estado Social de Derecho. *IUS ET VERITAS*, (60), 198-209. Recuperado de: <<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/22722/21850>>.

Organización de las Naciones Unidas (2022). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivos y metas de desarrollo sostenible. Publicación. Recuperado de: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>>.

Organización de las Naciones Unidas (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

Organización de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. Recuperado de: <<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>>.

Organización de los Estados Americanos (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: "Protocolo de San Salvador". Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el décimo octavo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Recuperado de: <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>.

Organización de los Estados Americanos (1948). Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre. Aprobada en Bogotá, Colombia, el 02 de mayo de 1948, en la IX Conferencia Internacional Americana. Recuperado de:

[<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos.>](https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos.>).

Organización Internacional del Trabajo (2022). La seguridad y salud en el trabajo en Perú. Una mirada desde los convenios internacionales del trabajo no ratificados. OIT.

Organización Internacional del Trabajo (2019). Seguridad y Salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia. Organización Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (2017). Convenios 81, 129 y Protocolo P081: Inspección del Trabajo. Publicación. Recuperado de: https://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_566145>.

Organización Internacional del Trabajo (2011). Sistema de gestión de la SST: una herramienta para la mejora continua. Publicación. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms_154127.pdf>.

Organización Internacional del Trabajo (2011). Inspección del trabajo: lo que es y lo que hace. Guía para los trabajadores. Publicación. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS_152884/lang--es/index.htm>.

Organización Internacional del Trabajo (2009). Identificación y reconocimiento de las enfermedades profesionales: Criterios para incluir enfermedades en la lista de enfermedades profesionales de la OIT (Recomendación núm. 194) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores. Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (2009). Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al

Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores. Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (2003). Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo. Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 91.^a reunión, 2003. Publicación. Recuperado de: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/policy/wcms_154865.pdf>.

Organización Internacional del Trabajo (1996). Repertorio de recomendaciones prácticas sobre el Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Organización Internacional del Trabajo. (1981). *Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores* (C155). Recuperado de: <https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312300:NO>.

Organización Internacional del Trabajo (1971). La Organización Internacional de Trabajo y la seguridad y la higiene de trabajo. ATAR.

Organización Internacional del Trabajo. (1947). *Convenio sobre la inspección del trabajo* (C81). Recuperado de: <https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081>.

Organización Internacional del Trabajo (s.f.). Convenios y recomendaciones. Recuperado de: <<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>>.

Organización Internacional del Trabajo (s.f.). Salud y seguridad en trabajo en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <<https://www.ilo.org/es/migration-stub-4877/salud-y-seguridad-en-trabajo-en-america-latina-y-el->

[caribe#:~:text=De%20acuerdo%20con%20estimaciones%20de,a%20accidentes%20o%20a%20enfermedades%20profesionales.>.](#)

Organización Internacional del Trabajo (s.f.). Mejorar la seguridad y salud en el trabajo, un desafío para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <<https://www.ilo.org/es/resource/news/mejorar-la-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-un-desafio-para-america-latina-y>>.

Organización Internacional del Trabajo (s.f.). 12. Seguridad y salud en el lugar de trabajo. Publicación. Recuperado de: <<https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/osh/lang--es/index.htm>>.

Organización Internacional del Trabajo (s.f.). Seguridad en el trabajo. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional Recuperado de: <<https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3485?page=29>>.

Organización Mundial de la Salud (2018). *Preventing disease through a healthier and safe workplace*.

Organización Mundial de la Salud (2010). Ambientes de Trabajo Saludable: un modelo para la acción. Para empleadores, trabajadores, autoridades normativas y profesionales.

Organización Mundial de la Salud (2010). Entornos Laborales Saludables: Fundamentos y Modelo de la OMS: Contextualización, Prácticas y Literatura de Apoyo.

Organización Mundial de la Salud (1946). Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York. 19 de junio de 1946. Recuperado de: <<https://www3.paho.org/gut/dmdocuments/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Organizaci%C3%B3n%20Mundial%20de%20la%20Salud.pdf>>.

Organización Panamericana de la Salud (22 de mayo de 2023). Más de 100,000 personas mueren cada año en las Américas por accidentes o enfermedades relacionados con el trabajo. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/noticias/22-5-2023-mas-100000-personas-mueren-cada-ano-americas-por-accidentes-enfermedades>>.

Ospina Salinas, Estela (2015). El Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo en la legislación vigente. *Revista Laborem*, 14, 81-114. Recuperado de: <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem14-81-113.pdf>>.

Ospina Salinas, Estela (2011). El Derecho a la seguridad y salud en el trabajo. Principios. *Derecho & Sociedad*, 37, 181-183. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13170/13783>>.

Pacori Cari, José María (2022). Manual de Derecho Administrativo (1ª ed.) Editorial Ubi Lex Asesores S.A.C.

Pacori Cari, José María (2017). Compendio de Derecho Administrativo (1ª ed.). Editorial Ubilex Asesores S.A.C.

Pacto Global de Naciones Unidas (s.f.). Seguridad y Salud en el trabajo. Pacto Global de Naciones Unidas. Cada día mueren 7500 personas por unas condiciones de trabajo inseguras e insalubres y muchas otras desarrollan problemas de salud física y mental a largo plazo. Pacto Global de Naciones Unidas. <https://bhr-navigator.unglobalcompact.org/issues/el-derecho-a-unas-condiciones-de-trabajo-seguras-y-saludables-seguridad-y-salud-en-el-trabajo/?lang=es>>.

Pacto Mundial Red Española (s.f.). ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas. ¿En qué consiste el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16? Publicación. Recuperado de: <https://www.pactomundial.org/ods/16-paz-justicia-e-instituciones->

[solidas/#:~:text=El%20ODS%2016%20pretende%20promover,violencia%20y%20delincuencia%20organizada%2C%20especialmente>.](#)

Pallarés Porta, Francesc (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*, 62, 141-162.

Parada Vásquez, Ramón (1996). Derecho Administrativo I (8ª ed.). Marcial Pons.

Paredes Espinoza, Brucy (2013). Seguridad y salud en el trabajo. Nueva Normativa. Soluciones laborales. Gaceta Jurídica.

Patlán Pérez, Juana (2016). Derechos laborales: una mirada al derecho a la calidad de vida en el trabajo. *Ciencia Ergo Sum*, 23(2), 121-133. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/104/10446094004.pdf>.

Pedreschi Garcés, Willy (2003). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. ARA Editores.

Perelló Doménech, Isabel (1997). El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional. *Jueces para la democracia*, 28, 69-75.

Pérez Gálvez, Juan Francisco (2007). El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo Español. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, 7(29), 171-186.

Pérez Royo, Javier (2000). Curso de Derecho Constitucional (7ª ed). Ediciones Jurídicas y Sociales.

Pérez Vallejo, Carlos (2022). Sistemas de gestión de la promoción de la salud y el bienestar en organizaciones saludables. *Gestión de la seguridad y salud en el trabajo*, 4(5), 33-38. Recuperado de: <https://revistas.poligran.edu.co/index.php/gsst/article/view/3053/3248>.

Perrino, Pablo (2024). Breves reflexiones sobre el principio de legalidad de la administración, las potestades administrativas y las restricciones de derechos. *RDA Derecho Administrativo. Revista de doctrina, jurisprudencia, legislación y práctica*, 151 (enero-febrero), 174-184.

Petit, Jacques (2019). La proporcionalidad de las sanciones administrativas. *Revista Digital de derecho Administrativo*. 22 (jun. 2019), 367–397. Recuperado de:

<<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6048/7768>>.

Piedrahita-Bustamante, Pedro (2023). La seguridad como derecho fundamental. *RIDP Revista Internacional de Derecho Público*, 1(3), 69-86. Recuperado de: <<http://ridp.udem.edu/revista/index.php/dp/article/view/49/36>>.

Plá Rodríguez, Américo (1978). Los principios del derecho de trabajo. Depalma.

Presidencia de la República del Perú. (2008). *Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos* (Decreto Legislativo N° 1023). Diario Oficial “El Peruano”.

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. (2014). *Aprueban Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil* (Decreto Supremo N° 040-2014-PCM). Diario Oficial “El Peruano”.

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (2024). Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público. Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V.

Pulido Ortiz, Fabio Enrique (2019). La fuerza del derecho; sanciones, coerción y coacción. *Persona y Derecho*, 81, 151-183. Recuperado de: <<https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/60529/1/rhereder%2c%2006.pdf>>.

Raffo Lecca, Eduardo (2016). Introducción a la seguridad y salud en el trabajo. Editorial Colecciones Jovic.

Ramírez Barbosa, Paula (2007). El delito contra la seguridad y salud en el trabajo. Iustel.

Ramírez Pinedo, Elsa Mavila (2021). El sistema de inspección de trabajo respecto al cumplimiento de las normas y derechos laborales en el Perú. A propósito de una revisión sistemática documental. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(5), 10155-10167. Recuperado de: <<https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/1059/1452>>.

Real Academia Española (s.f.). Seguridad. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 27 de enero de 2024. <<https://dle.rae.es/seguridad>>.

Real Academia Española (s.f.). Riesgo. En Diccionario de la lengua española. Recuperado el 31 de mayo de 2024. <<https://dle.rae.es/riesgo?m=form>>.

Real Academia Española (s.f.). Proporcionalidad. En Diccionario de la lengua española, Recuperado el 09 de abril de 2022. <<https://dle.rae.es/proporcionalidad?m=form>>.

Rebollo Puig, Manuel (2019b). La trama de la Ley de Seguridad Ciudadana. En Izquierdo-Carrasco, M. y Alarcón Sotomayor, L. (Dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. Thomson Reuters.

Rebollo Puig, Manuel e Izquierdo-Carrasco, Manuel (2015). Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres generales y garantías materiales. Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER 2015-67695.

Rebollo Puig, Manuel; Alarcón Sotomayor, Lucía; Bueno Armijo, Antonio; Izquierdo-Carrasco, Manuel (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 7(1), 23-74. Recuperado de: <<https://www.redalyc.org/pdf/733/73370101.pdf>>.

Rebollo Puig, Manuel (1999). La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, 54, 247. Recuperado de: <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=54&tipo=R&seccion=38&co_rrelativo=1&contenido=8&locale=es>.

Riofrío Martínez-Villalba, Juan Carlos. (2016). Alcance y límites del principio de proporcionalidad. *Revista chilena de derecho*, 43(1), 283-309. Recuperado de: <<https://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v43n1/art12.pdf>>.

Robert, René y Vega, María Luz (2013). Sanciones de la Inspección del Trabajo: Legislación y práctica de los sistemas nacionales de Inspección del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN). Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: <https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/publication/wcms_246308.pdf>.

Rodríguez, Libardo (2007). Derecho Administrativo General y colombiano. Décimo quinta edición. Editorial Temis.

Rodríguez Collao, Luis (1992). La Interpretación Administrativa de las Leyes Penales. Ponencia presentada en el Congreso sobre “Interpretación, Integración y Razonamiento Jurídicos”, realizado en Santiago y Viña del Mar entre el 23 y 25 de mayo de 1991. Editorial Jurídica de Chile.

Rodríguez Martínez, Christian (2017). Origen y tratamiento constitucional del principio de constitucional en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, IX (18), 125-148. Recuperado de:

<<https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/marioalariodfilippo/article/view/2058/1686>>.

Rosatti, Horacio (2010). Tratado de Derecho Constitucional. Rubinzal-Culzoni Editores.

Rubio Correa, Marcial (2005). La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rubio Llorente, Francisco (1993). El principio de legalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 13(39), 9-42. Recuperado de: <<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25139redc039009.pdf>>.

Rueda Aguilar, Dolores (s.f.). El bloque de constitucionalidad en el sistema colombiano [en línea]. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. <<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/192dolores-rueda-aguilar.pdf>>.

Sáinz Moreno, Fernando (1995). Seguridad jurídica. *Enciclopedia Jurídica Básica*, 4, 6108-6118.

Salamanca Galvis, Lizeth Viviana (s.f.). *Contribuciones de la SST al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Consejo Colombiano de Seguridad. <<https://ccs.org.co/portfolio/contribuciones-de-la-sst-al-cumplimiento-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2016). Principios de derecho administrativo general (4ª ed.). Volumen II. Iustel.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2000). Principios de Derecho Administrativo. Centro de Estudios Ramón Areces.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (1988). Fundamentos de Derecho Administrativo. Tomo I. Centro de Estudios Ramón Areces.

Santy Cabrera, Luiggi (2020). El principio del debido procedimiento administrativo: estudio teórico y jurisprudencial. *Revista Actualidad Gubernamental*, 144, VIII-1 - VIII-6.

Santy Cabrera, Luiggi (2016). El principio de contradicción en el Derecho Administrativo. *Revista Actualidad Administrativa. Análisis Jurídico*, 270, 232-241.

Sapag, Mariano A. (2008). El principio de proporcionalidad y razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado. *Dikaion. Revista de fundamentación jurídica*, 17, 157-198. Recuperado de <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1401/1538>.

Schmidt Assmann, Eberhard (2003). La teoría general del derecho administrativo como sistema. Marcial Pons.

Segura Soto, Romina Carolina (2014). Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la potestad punitiva de la Administración del Estado. *Revista de Derechos Fundamentales*, 11, 163-194. Recuperado de: <https://repositorio.uvm.cl/server/api/core/bitstreams/cbe35f2d-e123-4a6f-bce9-8e425a1857b3/content>.

Serra Rojas, Andrés (1959). Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A.

Sociedad de las Naciones (1919). Tratado de Paz de Versalles. Conferencia de la Paz del 28 de junio de 1919. Recuperado de: <https://www.ungeneva.org/es/about/league-of-nations/covenant#:~:text=El%20Tratado%20de%20Versalles%20se,un%20pre%C3%A1mbulo%20y%2026%20art%C3%ADculos.>>

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (2 de junio de 2024). Más de 2,800 inspecciones de accidentes de trabajo realizó la Sunafil entre el 2023 y 2024. *Gob.pe.* <<https://www.gob.pe/institucion/sunafil/noticias/964567-mas-de-2-800-inspecciones-de-accidentes-de-trabajo-realizo-la-sunafil-entre-el-2023-y-2024>>.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (s.f.). Información institucional. *Gob.pe.* <<https://www.gob.pe/institucion/sunafil/institucional>>.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (2024). *Resolución de Sala Plena N° 012-2024-SUNAFIL/TFL*. Resolución recaída en el Expediente N° 293-2021-SUNAFIL/IRE-LIB. EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A. 18 de junio. Diario Oficial “El Peruano”.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (2022). *Resolución de Sala Plena N° 006-2022-SUNAFIL/TFL*. Resolución recaída en el Expediente N° 024-2020-SUNAFIL/IRE-LIB. Servicios Integrados de Limpieza S.A. (SILSA). 26 de agosto. Diario Oficial “El Peruano”.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2022). *Disponen que la facultad sancionadora respecto de las normas de seguridad y salud en el trabajo, referidas a las actividades de los subsectores de hidrocarburos, electricidad y minería, es de competencia de las autoridades sancionadoras de las unidades de organización de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL del respectivo ámbito territorial en el que se efectúan las actuaciones inspectivas de investigación* (Resolución de Superintendencia N° 452-2022-SUNAFIL). Diario Oficial “El Peruano”.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2022). *Aprueba la Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL* (Resolución de Superintendencia N° 284-2022-SUNAFIL). Diario Oficial “El Peruano”.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (2021). *Aprueba la Versión 2 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, denominada "Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo"* (Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL). Plataforma del Estado Peruano.

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (2021). *Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala*. Resolución recaída en el Expediente N° 020-2021-SUNAFIL/IRE-CUS. AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C. 05 de agosto. Diario Oficial "El Peruano".

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (2021). *Resolución N° 024-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala*. Resolución recaída en el Expediente N° 039-2020-SUNAFIL/IRE-ANC. CAM SERVICIOS DEL PERÚ S.A. 14 de junio. Diario Oficial "El Peruano".

Takala, J.; Hämäläinen, P.; Saarela, K.; Yun, L.; Manickam, K.; Jin, T.; Heng, P.; Tjong, C.; Kheng, L.; Lim, S.; Lin, G. (2014). "Global Estimates of the Burden of Injury and Illness at Work in 2012" en *Journal of Occupational and Environmental Hygiene*, 11(5), 326-337.

Tirado Barrera, José Antonio (2011). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. *Derecho PUCP*, (67), 457-467.

Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2996/3548>.

Toyama Miyagusuku, Jorge & Vinatea Recoba, Luis (2013). Guía Laboral para asesores legales, administrados, jefes de recursos humanos y gerentes (6ª ed.). Gaceta Jurídica.

Toyama Miyagusuku, Jorge (2011). Seguridad y Salud en el trabajo: realidad y retos de las fiscalizaciones laborales. *Soluciones Laborales*, 39, 553-565. Recuperado de: <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/IV-Congreso-Nacional-Cusco-2010-553-565.pdf>.

Toyama Miyagusuku, Jorge (2007). Fiscalización Laboral. Cómo afrontar una visita inspectiva (1ª ed.). Gaceta Jurídica.

Trejo Sánchez, Karina (2013). La protección de la salud y la seguridad en el trabajo como derechos humanos. *El Cotidiano*, 181, 81-90. Recuperado de: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32528954011>>.

Tribunal Constitucional (2020). Sentencia recaída en el Expediente N° 02208-2017-PA/TC. Sindicato de Obreros P y A D'onofrio representado(a) por Vicente Javier Huaranda Guzmán. 25 de setiembre. Recuperada de: <<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/02208-2017-AA.pdf>>.

Tribunal Constitucional (2010). Sentencia recaída en el Expediente N° 01873-2009-AA/TC. Vicente Rodolfo Walde Jáuregui. 3 de setiembre. Recuperada de: <<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>>.

Tribunal Constitucional (2007). Sentencia recaída en el Expediente N° 1767-2007-PA/TC. Elard Jesús Dianderas Ottone. 14 de abril. Recuperada de: <<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/01767-2007-AA.html>>.

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 00034-2004-PI/TC. Luis Nicanor Maraví Arias, en representación de cinco mil ciudadanos (demandante) c. Congreso de la República (demandado). 15 de febrero. Recuperada de: <<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>>.

Tribunal Constitucional (2004). Sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC. Juan Carlos Callegari Herazo. 5 de julio. Recuperada de: <<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>>.

Tribunal Constitucional (2003). Sentencia recaída en el Expediente N° 2050-2022-AA/TC. Carlos Israel Ramos Colque. 16 de abril. Recuperada de: <<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02050-2002-AA.html>>.

Tribunal Constitucional (2002). Sentencia recaída en el Expediente N° 1003-298-AA/TC. Jorge Miguel Alarcón Menéndez. 6 de agosto. Recuperada de: <<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/01003-1998-AA.html>>.

Tudela Cambroner, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda (2020). La protección de la seguridad y salud laboral en la historia de la OIT. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 147, 279-323.

Valderrama Valderrama, Luis (2014). Seguridad y salud en el trabajo: Aspectos normativos más relevantes. *Gaceta Jurídica*.

Vedel, Georges y Delvolvé, Pierre (1992). *Droit administratif*, Tomo II (12ª ed.). Presses Universitaires de France (PUF).

Vega Ruiz, María (2020). La salud y el trabajo, los derechos fundamentales del futuro. *Revista Jurídica del Trabajo*, 1, 27-55. Recuperado de: <<https://revistajuridicadeltrabajo.com/index.php/rjt/article/view/5/6>>.

Veloso Garibaldi, Natalia (2019). El principio de tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionatorio. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 36, 69-84.

Villar Palasí, José (1968). *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las normas*. Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Villegas Vega, Paul (2021). El procedimiento administrativo sancionador en materia de salud como mecanismo de garantía del servicio de salud en Perú: SUSALUD. En *Derecho y Medicina. Una perspectiva legal sobre la salud* (pp. 179-193). Themis.

Vinatea Recoba, Luis (2020). Seguridad y salud en el trabajo, alcances e importancia actual: aspectos procesales. En Rosenbaum Rimolo, Jorge et al. (Eds.). *IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad*

Social. El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en época de cambios (1ª ed., pp. 283-316). Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Voluntarios de las Naciones Unidas (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Información y guía para las organizaciones de voluntariado*.

Williams-Benavente, J. (1981). Una aproximación existencial a la axiología jurídica. *Persona y Derecho*, (8), 209-252. Recuperado de: <<https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/32709/28076>>.

Yanes, Leopoldo (2003). El trabajo como determinante de la salud. *Salud de los Trabajadores*, 11(1), 21-42. Recuperado de: <<http://servicio.bc.uc.edu.ve/multidisciplinarias/saldetrab/vol11n1/11-1-2.pdf>>.

Younes Moreno, Diego (2007). *Curso de Derecho Administrativo* (8ª ed.). Editorial Temis.

Zavala Costa, Jaime & Mendoza Legoas, Luis (2019). *Los principios del procedimiento sancionador y la inspección del trabajo*. Pacífico Editores S.A.C.

Zavala Gamboa, Oscar (2010). La naturaleza del Convenio 187 de la OIT y la protección de la salud de los trabajadores en México. Una agenda pendiente. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 11 (julio-diciembre), 255-276. Recuperado de: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/9636/11665>>.

Zegarra Valdivia, Diego (2016). La utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la tipificación de infracciones administrativas. Breve aproximación a su estudio. En AA.VV. *Derecho Administrativo: Hacia un Estado más confiable*. ECB Editores.

Zegarra Valdivia, Diego (2012). Del Servicio Público a los servicios de interés general: la evolución del service public en el sistema jurídico. *Revista de Derecho Administrativo*, (12), 13-43. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13487/14114>.

