

ESCUELA DE POSTGRADO SAN FRANCISCO XAVIER SFX



SFX

ESCUELA DE POSTGRADO
ESCUELA DE NEGOCIOS

**“LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD,
EN INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS DE
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO POR SUNAFIL,
PERÚ, 2019”.**

AUTOR:

**Tesis presentada por el Bachiller:
ASTETE OCHOA, URIEL HILDEBRANDO**

**Para optar por el Grado Académico de:
Maestro en Derecho de la Empresa**

**AREQUIPA – PERÚ
2019**



DEDICATORIA

A nuestro señor Jesucristo,

*Por su inmenso amor, autor de nuestra
salvación; por ser refugio y consuelo
de todos mis días.*

A mi esposa

Por su apoyo incondicional.

A mis padres,

Por su amor y paciencia.

A mis hermanos y sobrinos

Por acompañarme siempre

AGRADECIMIENTO

A Alejandro Rodríguez, por su apoyo y paciencia como mi asesor de tesis.

RESUMEN

En este trabajo, se analiza y verifica la aplicación del Principio de Culpabilidad” por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), ante el incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte de los empleadores. Principio que ha sido objeto de reconocimiento por el Tribunal Constitucional en el procedimiento administrativo sancionador peruano, y que ahora se encuentra expresamente en la Ley de Procedimiento Administrativo General, desde diciembre de 2016, como parte de los principios que regulan la potestad sancionadora administrativa.

Palabras clave: Ius puniendi, Principio de culpabilidad, potestad sancionadora y seguridad y salud en el trabajo.

ABSTRACT

In this paper, is analyzed and verified the application of the “Guilt Principle by the Superintendencia Nacional de Fiscalización, in view of the non-compliance of employers with safety and health regulations at work. This principle has not only been recognized since 2002 by the Constitutional Court, but is now expressly found in the Ley de Procedimiento Administrativo, since December 2016, within the principles that regulate the administrative sanctioning power.

Keywords: Ius puniendi, Principle of guilt, sanctioning authority and health and safety at work.

ÍNDICE

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
RESUMEN	iv
ABSTRACT.....	v
ÍNDICE.....	vi
ÍNDICE DE FIGURAS.....	viii
ÍNDICE DE TABLAS	ix
ABREVIATURAS.....	x
CAPÍTULO I	1
INTRODUCCIÓN	2
1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	5
1.2 DESCRIPCIÓN.....	7
1.3 JUSTIFICACIÓN.....	8
Teórica.....	8
Práctica	8
Metodológica.....	9
Profesional.....	9
Personal	9
1.4 PLANTEAMIENTO OPERACIONAL.....	10
Tema o problema.....	10
Formulación del problema.....	10
Objetivos de la Investigación	10
Hipótesis	11
Variables.....	12
CAPITULO II.....	15
MARCO TEORICO.....	15
2.1. Seguridad y Salud en el Trabajo	16
2.1.1. La seguridad y salud en el trabajo y la Organización Internacional de Trabajo ...	16
2.1.2. La seguridad y salud en el trabajo en el Perú	18
2.1.3. Concepto Seguridad y Salud en el Trabajo	19
2.1.4. Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo	22
2.1.5. Derecho de la Seguridad y salud en el Trabajo.	25

2.1.6. Seguridad y Salud en Trabajo en los instrumentos internacionales	28
2.1.7. Seguridad y Salud en el Trabajo en la Constitución.....	31
2.1.8. La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.....	32
2.2. Las infracciones administrativas en Seguridad y Salud en el Trabajo	40
2.2.1. Nociones Generales	40
2.2.2. Definición de infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo en nuestra legislación.....	40
2.2.3. Responsabilidad del empleador en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo	41
2.2.4. Responsabilidad Administrativa	46
2.2.5. El término “Empleador” en la LSST	49
2.2.6. Responsabilidades concretas del empleador.....	51
2.2.7. El sistema de inspección en materia de seguridad y salud en el trabajo	52
2.2.8. SUNAFIL	55
2.2.9. La Inspección de Trabajo	58
2.2.10. Ley del Procedimiento Administrativo General	64
2.2.11. La sanción administrativa	66
2.3. El principio de culpabilidad	70
2.3.1. Nociones generales	70
2.3.2. Evolución del principio de culpabilidad	73
2.3.3. El principio de culpabilidad como límite del Ius puniendi.....	76
2.3.4. El Ius Puniendi y la potestad sancionadora del Estado	78
2.3.5. Ius Puniendi en el derecho penal y derecho administrativo sancionador	82
2.3.6. Garantías contenidas en el principio de culpabilidad	84
2.3.7. El principio de culpabilidad en nuestro ordenamiento	88
2.3.8. Derecho Administrativo Sancionador	90
2.3.9. La culpabilidad y su relación con el concepto de infracción administrativa.....	93
2.3.10. Precisión del principio de culpabilidad en el derecho administrativo para efectos de la presente investigación	93
2.3.11. El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador Peruano	100
2.3.12. El Principio de Culpabilidad en el la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo..	104
2.3.13. El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, su reconocimiento en el Derecho comparado y su aplicación en materia de seguridad y salud en el trabajo	105
CAPÍTULO III.....	131
PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.....	132

3.1. Características de la Investigación	132
3.2. Unidades de Estudio.....	132
3.3. Universo y muestra.....	133
3.4. Técnicas e instrumentos de investigación	133
3.5. Recolección de datos	133
3.6. Resultados	133
3.6.1. Resultados Generales.....	134
.....	147
CAPÍTULO IV.....	155
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	155
4.1. Conclusiones	155
4.2. Recomendaciones.....	158
4.3. Propuesta	159
BIBLIOGRAFIA	160
ANEXOS	¡Error! Marcador no definido.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Total de Resoluciones extraídas de la plataforma digital de SUNAFIL en materia de Seguridad y salud en el trabajo	135
Figura 2: Resoluciones válidas de SUNAFIL, en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.	137
Figura 3: Total de resoluciones por instancias.....	138
Figura 4: Total de resoluciones por año.....	139
Figura 5: Resoluciones de primera instancia en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo	140
Figura 6: Resoluciones de segunda instancia.....	141
Figura 7 : Decisión de resoluciones de primera instancia de SUNAFIL en materia de SST	142
Figura 8: Número de decisiones de primera instancia de SUNAFIL en SST por año.....	143
Figura 9: Decisión de resoluciones de segunda instancia de SUNAFIL en materia de SST.	144
Figura 10: Número de resoluciones de segunda instancia SUNAFIL en materia de SST.....	145
Figura 11: Número de resoluciones revocadas totalmente por año en segunda instancia	146
Figura 12: Número de resoluciones revocadas en parte de segunda instancia de SUNAFIL en materia de SST	147
Figura 13: Comparación de multas mínimas entre instancias	149
Figura 14: Multas máximas en primera instancia	150
Figura 15: Multas mínimas en segunda instancia	151
Figura 16: Multas máximas en segunda instancia	152

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Cuadro de multas vigentes en materia de SST	69
Tabla 2: Total de resoluciones extraídas de la plataforma digital del sistema inspectivo de SUNAFIL en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.....	134
Tabla 3: Total de Resoluciones de SUNAFIL en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo	136
Tabla 4: Cuadro comparativo de multas en primera y segunda instancia.....	148
Tabla 5: Cuadro sintético sobre aplicación del principio de culpabilidad en las resoluciones emitidas por SUNAFIL en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.....	153
Tabla 6: Invocación de aplicación del Principio de Culpabilidad por administrados.....	154

ABREVIATURAS

LSST	Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo
RLSST	Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo
SGSST	Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo
SST	Seguridad y Salud en el Trabajo
LGIT	Ley General de Inspección del Trabajo
RLGIT	Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo
LPAG	Ley de Procedimiento Administrativo General
TUO LPAG	Texto Único ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

La seguridad y salud en el trabajo de nuestro país, desde la expedición de su Ley N° 29783, en el año 2001, constituyó un punto de inflexión en su regulación y se convirtió en un marco normativo general con su respectiva reglamentación. No obstante el sistema normativo en esta materia, está conformado por un bloque conformado por esta y otras normas vinculadas como la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, por citar las más importantes.

En este marco normativo de Seguridad y Salud en el Trabajo, el empleador asume una serie de obligaciones, que se encuentran a lo largo de su propia norma, así como de la Ley General de Inspección del Trabajo y su respectivo reglamento. Ciertamente el incumplimiento de estas obligaciones, acarrea para el empleador responsabilidades en el campo civil, penal y administrativo.

SUNAFIL, como autoridad central de inspección en materia socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo, tiene facultades para inspeccionar y sancionar administrativamente ante el incumplimiento de estas. Esta entidad ha iniciado sus funciones desde el año 2014, emitiendo múltiples resoluciones y sancionando a los empleadores ante la verificación del incumplimiento de las normas referidas. Por supuesto, existe el procedimiento administrativo sancionador, que regula la Ley de Procedimiento Administrativo General como norma común, para imponer legalmente estas sanciones.

El Procedimiento Administrativo Sancionador por su parte, dada su naturaleza, contiene una serie de principios que regulan la potestad sancionadora administrativa, para declarar la existencia de infracciones administrativas e imponer sanciones a los administrados; principios a los que se debe sujetar toda la administración pública. Uno de estos, es el “Principio de

Culpabilidad”, reconocido como una garantía por nuestro Tribunal constitucional, en el ámbito del derecho administrativo sancionador desde el año 2002. Actualmente este principio ha sido incluido como tal en la Ley de Procedimiento Administrativo General en la parte de “Principios de la potestad sancionadora administrativa”, en el artículo 230° numeral 10, a través del Decreto legislativo N° 1272, publicado el 21 diciembre 2016.

Este precepto proclama ser una garantía ante la potestad del ius puniendi del Estado, concebido como un Estado Social y Democrático de Derecho. Como garantía exige la proscripción de la responsabilidad objetiva y afirma la responsabilidad subjetiva ante toda potestad sancionadora. Así, para determinar la responsabilidad demanda la existencia de dolo o culpa en el comportamiento del autor, acude a la culpabilidad una vez verificada la antijuricidad del ilícito penal o administrativo; e impone una pena proporcionada a la culpabilidad del autor

En este contexto, el presente trabajo busca investigar la aplicación del principio de culpabilidad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Examinando por una parte, la normativa nacional, la jurisprudencia y la doctrina; y por otra parte verificando si SUNAFIL aplica dicho principio en las resoluciones que ha emitido durante estos últimos años.

En cuanto a su estructura, el trabajo se encuentra dividido en tres partes; La primera comprende todo el aspecto del planeamiento operacional, en la que se describe el problema, se plantea los objetivos de estudio, así como sus respectivas hipótesis que serán absueltas al final del trabajo.

La segunda está comprendida por el marco teórico dedicados al estudio de las figuras jurídicas, conceptos legales y doctrinarios de nuestro tema de investigación. Así, en primer

lugar consideramos a la Seguridad y Salud en el trabajo, desde el sistema de seguridad y salud en el trabajo, la terminología utilizada y su conveniencia, su concepción como derecho, y el análisis de la legislación de la ley N° 29783.

Seguidamente, dedicamos la atención a la responsabilidad administrativa en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, abarcando las clases de infracciones que nuestra legislación al respecto regula. Centramos un espacio al empleador como responsable único en esta materia según la legislación respectiva y abarcamos para complementar, el tema del sistema de inspección de trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo, la importancia de SUNAFIL y de la inspección de trabajo.

A continuación, nos ocupamos a analizar todo lo relativo al principio de culpabilidad, sus concepciones en la doctrina, su reconocimiento en el ordenamiento jurídico interno y su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador y una revisión de la legislación comparada. Apoyamos a estos conceptos con el referido al *ius puniendi*, la facultad sancionadora de la administración y su relación con el procedimiento administrativo sancionador, y la sanción administrativa.

Finalmente la tercera parte donde se muestran los resultados de la revisión de las resoluciones emitidas por SUNAFIL, cuyos resultados son analizados a la luz de la aplicación del principio de culpabilidad. Terminando con las conclusiones y las recomendaciones respectivas.

1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Es indiscutible que la prevención de accidentes y enfermedades laborales se hayan convertido en una prioridad en las políticas estatales, dada la siniestralidad que se presentan en nuestra nación y en el mundo, debido a que cerca de 2 millones de personas mueren cada año a causa de su trabajo, según sus cálculos más recientes (OIT, 2003, pág. 1). Mientras que en el Perú, de acuerdo a los últimos datos del año 2017, tuvo un total de 15, 646 notificaciones de accidente por trabajo y 161 notificaciones de accidentes mortales¹.

Para enfrentar esta lamentable situación, se ha promulgación una legislación marco, sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, la Ley 29783, que tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales. Para dicho fin el empleador asume como deber, adoptar un enfoque de sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, lo que constituye un deber genérico de prevención da cargo de los empleadores y establece a su vez una serie de obligaciones y deberes específicos que se encuentran a lo largo de toda la norma, en su reglamento y otras que se encuentran vinculadas a esta como la Ley de General de Inspección de Trabajo.

La SUNAFIL, como autoridad central de las inspecciones en materia socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo, a mérito de sus propias inspecciones en su rol de fiscalizador, impone las sanciones correspondientes, por medio del llamado, “procedimiento administrativo sancionador”. Este procedimiento tiene ciertas garantías que obligan a las entidades de la administración pública sujetarse a dichos principios.

¹ Cifras dadas en el último anuario estadístico sectorial del año 2007 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

Uno de estos principios es “el principio de culpabilidad”, que hace poco fue reconocido expresamente en la Ley de Procedimiento Administrativo General; a pesar de que el Tribunal Constitucional del Perú, ya había reconocido en el año 2002, asegurando que en los procedimientos administrativos sancionadores también se debería observar este principio. La SUNAFIL por su parte, ha funcionado desde el 2014 y ha emitido varias resoluciones, sancionando a los empleadores, ante el incumplimiento e inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

Entonces, nos preguntamos si esta entidad, ha tenido en cuenta la aplicación del principio de culpabilidad en la tramitación e imposición de sanciones administrativas durante estos años. De no ser así, ¿es posible aplicar el principio en casos relacionados a seguridad y salud en el trabajo?, ¿cuál es la posición de SUNAFIL al respecto?

Todas estas interrogantes son parte del problema que en esta investigación abordamos, a fin de conocer con certeza esta situación y de procurar recomendaciones y las soluciones del caso.

1.2 DESCRIPCIÓN

Actualmente SUNAFIL vienen fiscalizando el cumplimiento de las obligaciones en seguridad y salud en el trabajo en todas las empresas a nivel nacional, y ante el incumplimiento de estas, se apertura procedimientos administrativos sancionadores para determinar las responsabilidades e imponer de sanciones administrativas, teniendo en cuenta la Ley 29783, Ley de Seguridad y salud en el trabajo, y su Reglamento, si como la ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento, y normas complementarias.

La presente investigación se centra en el análisis del marco normativo que imponen obligaciones y sanciones a los empleadores, en materia de seguridad y salud en el trabajo, a la luz del principio de culpabilidad, que consagra la Ley 24777, Ley de Procedimiento Administrativo General, a fin de determinar si se vulnera dicho principio.

1.3 JUSTIFICACIÓN

Teórica

La presente investigación, se realiza con el propósito de examinar y verificar la aplicación del principio de culpabilidad en las infracciones administrativas en materia de seguridad y salud en el trabajo para establecer responsabilidad del empleador. Dicha garantía, no solo fue objeto de reconocimiento en el procedimiento administrativo sancionador por parte del Tribunal Constitucional; sino que además se encuentra debidamente consagradas en la Ley de Procedimiento Administrativo General. El conocimiento que derive de este trabajo sirve para conocer la aplicación de este principio a la luz de la jurisprudencia constitucional y su reconocimiento legal; aspectos que contribuirá a su conocimiento y desarrollo en este campo.

Práctica

La aplicación del principio de Culpabilidad en infracciones de normas de seguridad y salud en el trabajo constituye el problema objeto de nuestra investigación, en tanto que este principio contiene garantías que SUNAFIL, como parte de la administración pública debe considerar en sus decisiones en los procedimientos administrativos sancionadores. En ese sentido existe la necesidad de toda organización grande o pequeña, pública o privada, lucrativa o no, persona natural o persona jurídica, de conocer las garantías que debiera darse ante la infracción administrativa. Por lo tanto los resultados de esta investigación solucionaran un problema de carácter jurídico que le permita mejorar la actual regulación de las infracciones y sanciones administrativas y afrontar debidamente el procedimiento administrativo sancionador.

Metodológica

Este trabajo se justifica porque aborda una descripción analítica de las diferentes instituciones jurídicas relacionadas al principio de culpabilidad y las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Así mismo se consolida con información recogida de la base de datos que SUNAFIL ha implementado respecto a sus decisiones contenidas en las resoluciones en esta materia y que son objeto de su revisión y análisis.

Profesional

Esta investigación se justifica, por cuanto la materia de Seguridad y Salud en el Trabajo ha sido parte importante en mi ejercicio profesional durante los últimos años. Los servicios prestados tanto en el sector privado como es la asesoría empresarial, el sector público en el Poder Judicial, con la implementación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo a nivel nacional; me ha permitido conocer, evaluar y cuestionar múltiples aspectos relacionados con esta materia, y por su puesto con mucha más inquietud lo relacionado a las responsabilidades y las sanciones del que es objeto el empleador.

Personal

Personalmente, esta investigación genera una motivación y un reto muy importante, al permitirme profundizar en aspectos poco entendidos y evaluados a la luz de principios fundamentales del derecho. Pues el tema de Seguridad y Salud en el Trabajo ha sido objeto de estudio casi exclusivamente del campo de la ingeniería, aunque este es multidisciplinario. Los aportes provenientes del derecho son muy pocos en nuestro país, debido al poco desarrollo jurídico en esta materia; sin embargo, es ello justamente lo que impulsa a conocer y analizar las figuras jurídicas que la regulan.

1.4 PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

Tema o problema

Enunciado

“LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO POR SUNAFIL, PERÚ-2019”

Formulación del problema

Interrogante General de Investigación

¿SUNAFIL aplica el principio de culpabilidad en las infracciones administrativas de seguridad y salud en el trabajo en el Perú?

Interrogantes específicas

- ¿Cuál es el marco jurídico que regula el principio de Culpabilidad en el Perú?
- ¿Cuál el marco jurídico normativo que regula las infracciones administrativas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú?
- ¿Cuál es el marco jurídico normativo que regula la seguridad y salud en el trabajo en el Perú?
- ¿Cuál será el nivel de aplicación del principio de culpabilidad en infracciones administrativas de Seguridad y Salud en el Trabajo por SUNAFIL en el Perú?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General de la Investigación

Determinar si SUNAFIL aplica el principio de Culpabilidad en las infracciones administrativas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú.

Objetivos Específicos de la Investigación

- Establecer el marco jurídico normativo que regula el principio de Culpabilidad en el Perú.
- Establecer el marco jurídico normativo que regula las infracciones administrativas de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú
- Establecer el marco jurídico el marco jurídico normativo que regula la Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú.
- Establecer el nivel de aplicación del principio de culpabilidad por SUNAFIL, en infracciones administrativas en de seguridad y salud en el trabajo en el Perú.

Hipótesis

Hipótesis general

Dado que el principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional y por la Ley de procedimiento Administrativo General.

Es probable que SUNAFIL, aplica el principio de Culpabilidad en las infracciones administrativas de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú.

Hipótesis específicas

- Es probable que el marco jurídico normativo que regula el principio de Culpabilidad en el Perú, es adecuado.
- Es probable que el marco jurídico normativo que regula las infracciones administrativas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú, es adecuado.

- Es probable que el marco jurídico normativo que regula la Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú, es adecuado.
- Es probable la aplicación del principio de culpabilidad por SUNAFIL, en infracciones administrativas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú.

Variables

Variables de la Investigación

Variable Causa

Principio de Culpabilidad.

Cuadro de Variable

<p>Principio de Culpabilidad</p>	<p>El Principio de culpabilidad, constituye un presupuesto necesario para aplicar una sanción penal, supone la constatación del carácter antijurídico de la acción y su atribución al autor; es decir que exige no solo una verificación objetiva, sino además exige una verificación subjetiva para que el autor de un hecho ilícito sea declarado culpable, en contraposición de la responsabilidad objetiva: De igual modo limita al ius puniendi del Estado, en cuanto conforme a él no basta con que se determine la existencia de ciertos estándares mínimos de culpabilidad para que el Estado sea libre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conceptos doctrinales • Regulación en ordenamiento jurídico. • Regulación en la Ley de Procedimiento Administrativo General
----------------------------------	---	---

	<p>de aplicar cualquier pena, sino que la pena legítimamente aplicable al delito tiene que ser proporcional a la culpabilidad del sujeto.</p> <p>En síntesis, el principio de culpabilidad significa que no hay pena sin culpabilidad y que la pena no puede sobrepasar la medida de la culpabilidad</p>	
--	--	--

Variable Efecto (Dependiente)

Infracciones administrativas en materia de seguridad y salud en el trabajo

Cuadro de Variable

<p>Infracciones Administrativas en Seguridad y Salud en el Trabajo</p>	<p>Una infracción administrativa no es cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico. Es sólo aquella conducta contraria a dicho ordenamiento (conducta antijurídica) que, además, está tipificada en una ley como tal infracción y a la que la misma ley atribuye una sanción administrativa.</p> <p>Nuestra norma, define la infracción administrativa de la forma siguiente:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Concepto en la doctrina • Regulación en nuestro ordenamiento • Regulación en legislación de Seguridad y Salud en el Trabajo
--	--	---

	<p>“Constituyen infracciones administrativas en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social, los incumplimientos de las obligaciones contenidas en las leyes de la materia y convenios colectivos, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, previstas y sancionadas conforme a Ley”</p>	
--	---	--

CAPITULO II
MARCO TEORICO

2.1. Seguridad y Salud en el Trabajo

2.1.1. La seguridad y salud en el trabajo y la Organización Internacional de Trabajo

En la actualidad la seguridad y salud en el trabajo (en adelante SST), es objeto de una constante preocupación por parte de muchos Estados y sobre todo por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), por cuanto la protección de la vida de los trabajadores constituye un elemento esencial dentro de lo que se considera trabajo decente.

Según la OIT (2009):

El trabajo sólo puede ser decente si se realiza en condiciones seguras y saludables. Un trabajo bien remunerado pero inseguro no es decente. Un trabajo desempeñado en condiciones de libertad pero que expone a los trabajadores a peligros que pueden afectar a su salud no es decente. Un empleo con un contrato de trabajo equitativo que perjudica el bienestar del trabajador no es trabajo decente. El trabajo decente debe ser un trabajo seguro.

(p. 11)

Añade que: “El trabajo decente, que se define como el derecho a conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, es indispensable en tiempos de crisis” (p. 11).

Al respecto, es necesario subrayar que:

La protección de la seguridad y salud de los trabajadores ha sido una tarea primordial de la OIT desde su creación, en 1919. En el preámbulo de la Constitución de la OIT se establece expresamente “la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo” es un elemento fundamental de la justicia social. La obligación de la Organización de promover unas condiciones de trabajo seguras se reafirmó en la Declaración de Filadelfia de 1944, y en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, se reconoce que unas condiciones de

trabajo seguras y saludables son un elemento primordial del Programa de Trabajo Decente. (OIT, 2017, p. 7)

Recordemos que la Organización Internacional del Trabajo (OIT)², se creó al término de la Primera Guerra Mundial, recogiendo las ideas de los notables Robert Owen, y Daniel Legrand, considerados en palabras de MONTT (1998) “como los verdaderos precursores de la legislación internacional del trabajo. (p. 42)

ANÍBAL RODRÍGUEZ (2009) nos detalla que las causas de la creación de la OIT, obedecen a que:

Distintos elementos influyeron en su creación. Por un lado, el grado de indefensión en el que se encontraban los trabajadores a los que el mismo Preámbulo de la Constitución hace clara referencia al expresar que: “existen condiciones de trabajo que entrañan... injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos. Por otra parte, son los mismos empresarios de aquellos países que habían puesto tope a la jornada laboral quienes estaban preocupados por la competencia desleal que significaba que, en otros países, la jornada de trabajo fuese de “sol a sol”. Otro elemento más, en este caso postulado por los mismos participantes de la Conferencia de la Paz, estuvo vinculado con el final del conflicto bélico y con el aporte que los trabajadores habían hecho, tanto en el campo de batalla como desde la industria. Por estas razones, la frase inicial de la Constitución expresa: “La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social. (p. 19)

² La OIT es un organismo que pertenece desde 1946 a las Naciones Unidas y es el único administrado en forma tripartita. Esto significa que en su constitución participan gobiernos, empleadores y trabajadores. La OIT realiza su labor a través de tres órganos principales: la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

2.1.2. La seguridad y salud en el trabajo en el Perú

Seguridad y salud en el trabajo, es un campo objeto de varias ciencias o disciplinas y como tal, ha logrado en la actualidad un gran desarrollo a nivel mundial y el Perú no es una excepción, puesto que se ha dado importantes pasos en la dación de un marco normativo legal, como es la Ley de Seguridad y Salud en el trabajo, en adelante LSST. Tengamos en cuenta que “El marco legal es uno de los pilares de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo destinado a llevar a cabo una política nacional en la materia” (OIT, 2004, p. 18). En ese sentido nuestra norma, contiene importantes innovaciones en comparación de las anteriores, ya que su protección alcanza a todos los trabajadores de todas las actividades económicas, entre otras.

El grado jerárquico de esta norma resulta un punto de inflexión en la regulación de seguridad y salud en el trabajo en nuestro país. Se convierte en la primera Ley en esta materia, puesto que atendiendo a los antecedentes normativos, solo existían disposiciones reglamentarias. Esta normativa se erige como un marco general, que en nuestro contexto resultaba urgente debido a la alarmante siniestralidad que generaban los accidentes en trabajo de un aparte; y el anhelo de mejorar la protección de los trabajadores con condiciones adecuadas. Estos sucesos fueron fuertes impulsos para la emisión de esta normativa y como bien lo expresa ALLI (2009): “La seguridad y salud en el trabajo representa un elemento clave para alcanzar, de manera sostenida, condiciones de trabajo decentes y potentes culturas de prevención de la seguridad” (p. 16).

Esta regulación debe su importancia a que los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales repercuten negativamente, no sólo en la salud de los trabajadores y sus familias, sino además en la salud pública y en aspecto económico empresarial, afectando su productividad.

Hämäläinen, Takala y Boon Kiat, (citados por la OIT 2019), indican que:

Según estimaciones recientes publicadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2,78 millones de trabajadores mueren cada año de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (de los cuales 2,4 millones están relacionados con enfermedades) y 374 millones de trabajadores sufren accidentes del trabajo no mortales. Se calcula que los días de trabajo perdidos representan cerca del 4 por ciento del PIB mundial y, en algunos países, hasta el 6 por ciento o más. (pág. 1)³

Esta situación nos ubica en terrible panorama que preocupa con mucha razón a las naciones y sobre todo a la OIT, pues encuentran detrás de los accidentes y enfermedades, gran dolor, sufrimiento y pérdidas de vidas humanas. ALLI (2009), denota al respecto que:

Los costes humanos, sociales y económicos de los accidentes de trabajo, lesiones y enfermedades profesionales y de los grandes desastres industriales generan desde hace tiempo preocupación a todos los niveles, tanto en cada centro de trabajo como en el ámbito nacional e internacional (...). Sin embargo, a pesar de las continuas aunque lentas mejoras, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales continúan siendo demasiado frecuentes y su coste en términos de sufrimiento humano y de carga económica sigue siendo significativo. (p. 25)

2.1.3. Concepto Seguridad y Salud en el Trabajo

Un aspecto importante para continuar es conocer la concepción que se tiene sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y sobre todo del uso de su terminología; debido a que en algunas ocasiones o en algunas legislaciones difiere y genera confusiones. Sin embargo, debemos

³ Citan investigación de 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).

aclarar que esta ha sido generalizada por la OIT. Respecto de su uso debemos tener en cuenta que:

Actualmente existen diversas nociones a través de las cuales se alude a la promoción de condiciones y de un ambiente de trabajo decente, seguro y saludable. En el lenguaje de los especialistas, se han venido utilizando diversas categorías como medicina del trabajo, salud en el trabajo, medicina laboral, medicina ocupacional y del medio ambiente, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad e higiene ocupacional, seguridad e higiene y medio ambiente de trabajo, higiene industrial, higiene y seguridad industrial, higiene ocupacional, salud laboral, salud ocupacional, seguridad y salud ocupacional, entre otras, a través de las cuales se intenta referir a la SST. (SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, 2017, p. 39)

Siguiendo a PARAMO y BUENO (2018):

El concepto de la seguridad y salud en el trabajo experimentó importantes cambios en las últimas décadas. En resumen, se pasó de una tradicional denominación de “seguridad e higiene en el trabajo” a expresiones como “seguridad y salud en el trabajo”, “seguridad y salud laboral”, “seguridad y salud ocupacional”, “prevención de riesgos laborales” o “bienestar laboral. (p. 25)

Como concepto aglutinador, la SST es una categoría de reciente uso, que tiene en su haber, poco menos de cuatro décadas, toda vez que en 1979 la OIT, al editar su primer informe preparatorio de la Conferencia, en el cual se detalla el estado, lo hacía bajo el nombre de “Seguridad e Higiene y Medio Ambiente de Trabajo”. Es hasta el año de 1981, en el Convenio N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, cuando dicho organismo reconoce la importancia de recopilar y analizar datos sobre accidentes y enfermedades

laborales como una forma de dar efecto a la política de SST. (SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, 2017, p. 40)

La terminología de “Seguridad y Salud en el Trabajo” utilizada por la OIT viene a ser la más apropiada debido a que:

Dicho término, de alguna manera, aporta una mejor descripción, que el de seguridad e higiene y medio ambiente de trabajo. Más integral, ya que engloba de manera correcta la idea de que los riesgos para la salud ocurren en todos los lugares donde las personas trabajan, tales como oficinas, tiendas, hospitales y granjas, supliendo con ello el término de higiene y medio ambiente de trabajo. (SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, 2017, p. 40)

Como se ha destacado, no solo ha sido objeto de evolución, la terminología de seguridad y salud en el trabajo, sino además ha sido acompañada de la construcción de un concepto mucho más íntegro y técnico, que permite la protección eficaz de los trabajadores ante los accidentes y las enfermedades profesionales de manera primordialmente preventiva e íntegra. De hecho, siguiendo a PÁRAMO y BUENO (2018):

Si se analizan las legislaciones de SST de ámbitos internacionales, es posible apreciar una evolución en la definición de sus objetivos que transitó desde la protección del trabajador ante los daños en su salud ocasionados por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales hacia otros que priorizan la prevención de los riesgos laborales. También se observa una tendencia más actual a promover la salud del trabajador, su calidad de vida y su bienestar en el trabajo. (p. 30)

Respecto de su definición, nuestra norma de SST, no contienen ninguna, y solamente señala su objetivo en el artículo 1° de la LSST, cual es promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Por lo tanto para tener una concepción de ella, acudimos a lo señalado por la OIT (citada por PÁRAMO y BUENO (2018) para quienes la SST es: “La ciencia de la anticipación, el reconocimiento, la evaluación y el control de los riesgos derivados del lugar de trabajo o que se producen en el lugar de trabajo que pueden poner en peligro la salud y el bienestar de los trabajadores” (p. 30).

De un análisis de este concepto, encontramos que está expuesto bajo una óptica que resalta su aspecto metodológico. Empero, encontramos otro que resalta su naturaleza como tal y su finalidad, considerando que son muchas las ciencias y disciplinas que la tratan, este resulta en un concepto mucho más integral, y que la misma OIT (2011) ha expresado de la siguiente forma:

La seguridad y la salud en el trabajo (SST) es una disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo. (OIT, 2011, p. 1)

2.1.4. Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

El concepto de “Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo”, en adelante SGSST, es otro, que no solo importa por su comprensión dentro del campo de gestión y administración, sino además, es también esencial para los efectos de imputación de responsabilidad del empleador y su deber genérico que nuestra Ley establece, y que en líneas posteriores lo desarrollaremos. Al respecto la OIT (2002) refiere que:

La seguridad y la salud en el trabajo, incluyendo el cumplimiento de los requerimientos de la SST conforme a las leyes y reglamentaciones nacionales, son la responsabilidad y el deber

del empleador. El empleador debería mostrar un liderazgo y compromiso firme con respecto a las actividades de SST en la organización, y debería adoptar las disposiciones necesarias para crear un sistema de gestión de la SST, que incluya los principales elementos de política, organización, planificación y aplicación, evaluación y acción en pro de mejoras (...). (p. 7).

Lo dicho pone de manifiesto el compromiso y la intensa labor que debe tener el empleador en la implementación del SGSST, y para entender en que consiste, recurrimos a lo afirmado por la OIT (2011):

El concepto de sistemas de gestión se utiliza con frecuencia en los procesos de toma de decisiones en las empresas y, sin saberlo, también en la vida diaria, ya sea en la adquisición de equipo, en la ampliación de la actividad comercial o, simplemente, en la selección de un nuevo mobiliario. La aplicación de los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (SG-SST) se basa en criterios, normas y resultados pertinentes en materia de SST. Tiene por objeto proporcionar un método para evaluar y mejorar los resultados en la prevención de los incidentes y accidentes en el lugar de trabajo por medio de la gestión eficaz de los peligros y riesgos en el lugar de trabajo. Es un método lógico y por pasos para decidir aquello que debe hacerse, y el mejor modo de hacerlo, supervisar los progresos realizados con respecto al logro de las metas establecidas, evaluar la eficacia de las medidas adoptadas e identificar ámbitos que deben mejorarse. Puede y debe ser capaz de adaptarse a los cambios operados en la actividad de la organización y a los requisitos legislativos. (p. 3)

EL SGSST, es compatible con el modelo de mejora continua o ciclo de Deming, con el que es más conocido. Fue desarrollado en la época de 1920 por Walter Shewhart y popularizado por Edwards Deming en 1950. En siglas de inglés se le denomina ciclo PDCA (plan-do-check-act) y por sus siglas en español ciclo "PHVA", Planear – Hacer – Verificar y Actuar. Es utilizado

en la gestión de calidad, sin embargo es utilizada en otros campos de gestión, lo que facilita la integración de diferentes normas de sistemas de gestión. De acuerdo a la OIT:

El enfoque de sistemas para la gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en las empresas, elaborado en las directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, se basa en el concepto de mejora continua de la eficiencia mediante la aplicación del ciclo PDCA (plan-do-check-act: planificar-ejecutar-verificar-actuar). Estas Directrices contienen cinco secciones, a saber: Política, Organización, Planificación y aplicación, Evaluación y Acción en pro de mejoras” (OIT, 2004, p. 11)

Con respecto a su definición, la decisión 547 instrumento de la Comunidad Andina de Naciones, la seguridad y salud en el trabajo es definida en su artículo 1º, como el “conjunto de elementos interrelacionados o interactivos que tienen por objeto establecer una política y objetivos de seguridad y salud en el trabajo, y los mecanismos y acciones necesarios para alcanzar dichos objetivos, estando íntimamente relacionado con el concepto de responsabilidad social empresarial, en el orden de crear conciencia sobre el ofrecimiento de buenas condiciones laborales a los trabajadores, mejorando de este modo la calidad de vida de los mismos, así como promoviendo la competitividad de las empresas en el mercado.

Por su parte para la OIT (2002) el Sistema de gestión de la SST es un: “Conjunto de elementos interrelacionados o interactivos que tienen por objeto establecer una política y objetivos de SST, y alcanzar dichos objetivos” (p. 24).

Nuestra normativa por su parte ha definido al SGSST en el reglamento de la Ley 29783, Ley de seguridad y Salud en el Trabajo, Decreto Supremo N° 005-2012-TR, en la parte correspondiente a su glosario de términos como: “Conjunto de elementos interrelacionados o

interactivos que tienen por objeto establecer una política, objetivos de seguridad y salud en el trabajo, mecanismos y acciones necesarios para alcanzar dichos objetivos, estando íntimamente relacionado con el concepto de responsabilidad social empresarial, en el orden de crear conciencia sobre el ofrecimiento de buenas condiciones laborales a los trabajadores mejorando, de este modo, su calidad de vida, y promoviendo la competitividad de los empleadores en el mercado”.

2.1.5. Derecho de la Seguridad y salud en el Trabajo.

Llegamos, luego de transcurrir por conceptos técnicos esenciales en el campo de la Seguridad y Salud en el Trabajo, al campo legal y apreciar su contenido jurídico. Es innegable que:

El trabajo es un aspecto fundamental de la vida de las personas y constituye un pilar para la estabilidad de las familias y las sociedades, puesto que: Toda persona aspira a tener un trabajo que le proporcione un nivel de vida aceptable tanto para ella como para su familia; un trabajo en el que se tengan en cuenta sus opiniones y se respeten sus derechos fundamentales. También confía en recibir protección cuando no pueda trabajar y en caso de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo (OIT, 2003, pág. Prólogo).

Es evidente, entonces que la SST, se encuentra profundamente relacionada con las actividades laborales, y comprende a su vez, derechos fundamentales como el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y el derecho a la salud, que se encuentran vinculados al concepto de trabajo decente.

Para la OIT (2011):

El trabajo seguro y sano es parte inherente del concepto de trabajo decente; apunta a una condición elemental: la protección a la integridad física y la protección a la vida” (pág. 15). En ese mismo sentido se expresa ALLI (2009) al indicar que: “La seguridad y salud en el trabajo representa un elemento clave para alcanzar, de manera sostenida, condiciones de trabajo decentes y potentes culturas de prevención de la seguridad” (ALLI, 2009, p. 16).

Entonces considerando que el derecho a la vida y a la salud que se encuentran consagrados en nuestra constitución, y se manifiestan en las relaciones laborales, a través de Seguridad y salud en el trabajo, esta constituye en un derecho protegido y la OIT (OIT, 2009), se refiere en esos términos al expresar que:

La protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo” no es únicamente un derecho laboral sino un derecho humano fundamental y uno de los principales objetivos de la OIT asignados por su Constitución. Por esta razón, la aportación de la OIT al reconocimiento de los derechos humanos en el mundo del trabajo se refleja claramente en los principios fundamentales de sus normas del trabajo. (p. 5)

Por otra parte para MOLINA (1991): “Los derechos a la salud y a la seguridad e higiene en el trabajo cabe entenderlos como la versión laboralizada del derecho fundamental a la vida y la integridad física y moral” (pág. 94). En esta misma línea DEL CAMPO (2014) sostiene que: ”Se puede definir al Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo, como el conjunto de atribuciones que tienen los trabajadores sujetos a una relación laboral para exigir la implementación de un sistema que evite el acaecimiento de situaciones que puedan poner en riesgo su integridad y su vida” (p. 64). El mismo autor añade que:

En Perú es posible encontrar la configuración del Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo, a partir de su regulación constitucional; en tal sentido, se afirma que el sustento del Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo es la Dignidad de las personas y específicamente se encuentra que el Derecho a la Vida es el sustrato del Derecho a la Salud; derecho que no deja ser exigible a la persona – trabajador.

Los elementos que configuran el Derecho a la Seguridad y Salud en el trabajo son:

- a) La exigibilidad jurídica del Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo se sustenta en la obligación de los estados miembros de OIT de aplicar en sus naciones, normas y planes que permitan la implementación de Sistemas de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- b) El sustento del Derecho a la Salud es el Derecho a la Vida; lo cual ha sido profusamente desarrollado por la doctrina española y será a su vez, analizado en sede nacional en el capítulo siguiente del presente trabajo.
- c) Se ha determinado que el sujeto obligado a la implementación de un sistema de seguridad y salud en el interior de las organizaciones es el Empleador, en tanto es él quien organiza los medios de producción y asigna los roles y puestos de trabajo en lo que se configura como Deber de Prevención del Empleador”. (p. 64).

Finalmente, señala este autor que: “En adición a los elementos que configuran el Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo, se verifica la existencia de principios jurídicos derivados del mismo. Estos principios han sido desarrollados por la doctrina española y por la normativa emitida por OIT, con el desarrollo doctrinario de Benjamin Alli”. (DEL CAMPO GAYTÁN, 2014, p. 65).

2.1.6. Seguridad y Salud en Trabajo en los instrumentos internacionales

Un buen número de las normas internacionales establecidas desde la fundación de la OIT en 1919 se ocupan de cuestiones relacionadas con la seguridad y salud ocupacional, y comprende las siguientes (OIT, 2009, pág. 5):

- ✓ Declaración universal de derechos humanos (Naciones Unidas, 1948) “Todo individuo tiene derecho a la vida, al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.
- ✓ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1976) “Reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial, la seguridad y la higiene en el trabajo; el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, en particular, el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”
- ✓ Constitución de la OIT (1919); en cuyos preámbulos se plasma lo siguiente.

Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social; Y considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo,... la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo.” (OIT, 1919)

- ✓ Declaración de Filadelfia de la OIT (1944) “Los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros a fin de permitir... proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.”
- ✓ Convenios y recomendaciones de la OIT. La OIT establece normas internacionales del trabajo en forma de convenios y recomendaciones. Alrededor de 80 de estos instrumentos abordan la seguridad y salud en el trabajo, incluidos los convenios marco:
- ✓ Convenio de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) “Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores”.
- ✓ Convenio de la OIT sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) “Todo Miembro deberá promover e impulsar, en todos los niveles pertinentes, el derecho de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable”.
- ✓ Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, OIT/AISS, 2008) “Recordando que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable debe ser reconocido como un derecho humano fundamental y que la globalización debe ir acompañada de medidas preventivas para garantizar la seguridad y salud de todos en el trabajo”.

- ✓ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008)
“ En el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los Miembros para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales... a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente... En particular, adoptar y ampliar medidas de protección social – seguridad social y protección de los trabajadores – que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de: condiciones de trabajo saludables y seguras;... y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos”.
- ✓ Comité Mixto de Salud en el Trabajo, OIT/OMS (1995) “Promover y mantener el mayor grado posible de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las profesiones; prevenir todo daño causado a la salud de éstos por las condiciones de su trabajo; protegerlos en su empleo contra los riesgos resultantes de agentes perjudiciales a su salud; colocar y mantener al trabajador en un empleo adecuado a sus aptitudes fisiológicas y psicológicas; y en suma, adaptar el trabajo al hombre y cada hombre a su actividad”.
- ✓ Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), (1948) “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.
- ✓ Estrategia Mundial de la OMS sobre Salud Ocupacional para Todos, 1994-2000 Según los principios de las Naciones Unidas, la OMS y la OIT, todo ciudadano del mundo tiene derecho a un trabajo saludable y seguro y a un entorno laboral que le permita vivir una vida socialmente gratificante y económicamente productiva.

2.1.7. Seguridad y Salud en el Trabajo en la Constitución.

La constitución de 1993, no contempla taxativamente el “derecho de seguridad y salud en el trabajo”, como si lo hacía la constitución del 79. Sin embargo, debemos tener en cuenta que Seguridad y Salud en el Trabajo, está vinculado con el derecho a la vida, a la salud y bienestar físico: En esa perspectiva el artículo 1° de nuestra Constitución vigente, establece que: "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". Según LANDA (2000) “Este artículo constituye la piedra angular de los derechos fundamentales de las personas y, por ello es el soporte estructural de todo el edificio constitucional, tanto del modelo político, como del modelo económico y social” (p. 10). En el mismo sentido se expresa FERNANDEZ (2005) al afirmar que:

El enunciado contenido en el artículo 1° de la constitución peruana de 1993 es el eje sobre el cual gira la interpretación de las normas de este cuerpo legal, así como de todas aquellas otras que integran el ordenamiento jurídico del país. (p. 42)

De igual manera, el artículo 7° de la Constitución dispone que: “Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como así como el deber de contribuir a su promoción y defensa”; ello concordante con el artículo 10.º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que establece: “Toda persona tiene derecho a la salud entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”.

Finalmente el artículo 22° de la norma supra, señala que:

El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y medio de realización de una persona". Por lo que, “Según las definiciones antes descritas podríamos enmarcarlo como un derecho fundamental, y si bien no ha sido recogido literalmente en el cuerpo de nuestra

constitucional, se infiere de la naturaleza humana y por tanto es necesaria su protección dado que se relaciona con la dignidad humana, así como ha sido recogidos en los distintos tratados internacionales que nuestro país ha refrendado. Se trata de un derecho fundamental implícito una de cuyas justificaciones es el artículo 3 de la Constitución, tal como se argumentará más adelante. (ROSADO, 2016, p. 8).

El Tribunal Constitucional peruano por su parte, en una extensiva sentencia, ha señalado que: “La salud es derecho fundamental por su relación inseparable con el derecho a la vida, y la vinculación entre ambos derechos es irresoluble, ya que la presencia de una enfermedad o patología puede conducirnos a la muerte o, en todo caso, desmejorar la calidad de la vida. Entonces, es evidente la necesidad de proceder a las acciones encaminadas a instrumentalizar las medidas dirigidas a cuidar la vida, lo que supone el tratamiento orientado a atacar las manifestaciones de cualquier enfermedad para impedir su desarrollo o morigerar sus efectos, tratando, en lo posible, de facilitar los medios que al enfermo le permitan desenvolver su propia personalidad dentro de su medio social”. (CASO AZANCA ALHELÍ MEZA GARCÍA, 2004, pág. fundamento 30).

Por los argumentos expuestos la seguridad y salud en el trabajo, constituye en esencia un derecho de los trabajadores, que no obstante estar íntimamente ligado al derecho del trabajo, está vinculado con el derecho a la salud, el derecho al bienestar físico y sobre todo al derecho a la vida.

2.1.8. La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo

El sistema normativo sobre Seguridad y Salud en el Trabajo en el Perú, está conformado por la Ley N° 29783, modificada por la Ley N° 30222 y por su reglamento, Decreto Supremo N° 005-2012-TR, modificado por Decreto Supremo N° 066-2014-TR, como marco normativo

general y central de la legislación aplicable a esta materia. Así mismo se suma a esta la Ley N° 28806, Ley general de Inspección del Trabajo y su reglamento. Empero debe considerarse que existen otras normas que se encuentran vinculadas, pero no son parte del análisis de este trabajo; todos ellos conforman un sistema normativo. En efecto, las normas de seguridad y salud en el trabajo, conforman un sistema que coexiste con sistemas normativos, orientados juntos para conseguir la finalidad preventiva de esta materia, dándole una extensa ramificación.

PÁRAMO & BUENO, (2018) afirman al respecto que:

“(…) la SST constituye por sí sola un área de legislación muy amplia, no solo por su contenido central sino también por las vinculaciones con otras áreas legislativas, como el medio ambiente, los regímenes de seguridad social relativos a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la inspección del trabajo, las relaciones laborales o las condiciones de trabajo tales como la jornada y el salario, etc. (p. 32)

La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley 29783, de hora en adelante LSST, entro en vigencia el 21 de agosto de 2011, constituyéndose en un punto de inflexión en la normativa existente en esta materia, debido a que le imponía jerarquía de ley por primera vez, conforme lo establecía el Convenio 167 de la Organización Internacional del Trabajo y la resolución 564 de la Comunidad Andina de Naciones. Con ello introducía un cambio sustancial en su regulación, desarrollándose conceptos preventivos vigentes en ese momento, e implicaban la instauración del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como la implementación de políticas públicas al respecto.

La promulgación de esta norma, remediaba un importante vacío normativo en esta materia, pues era una ley esperada durante mucho tiempo, ello por una parte, por el contexto lamentable de muchos accidentes de trabajadores de construcción, que habían perdido la vida en la

realización de sus labores; y por otra parte en la existencia de muchas normas sectoriales que adolecían de un marco general o una ley marco. De estas disposiciones, el Decreto Supremo N° 009-2005-TR, Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo⁴, sobresalía como una norma específica que regulaba lo concerniente al Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo, aplicable en ese entonces a todos los sectores económicos, a todos los empleadores y los trabajadores, bajo el régimen laboral de la actividad privada.

Ahora con la LSST, se ha dado una gran novedad no sólo en comparación del reglamento anterior, sino de otras legislaciones, al ser aplicable a todos los sectores económicos y de servicios, comprende a todos los empleadores y los trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada en todo el territorio nacional, trabajadores y funcionarios del sector público, trabajadores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y trabajadores por cuenta propia. PÁRAMO y BUENO (2018) lo explican de la siguiente forma:

Frente a estos marcos legislativos con excepciones o exclusiones, encontramos otros en los que se extiende la aplicación de las leyes de SST a la mayor parte de actividades, sectores y colectivos. Así, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (2012) de Perú señala que el campo de aplicación de la normativa de SST comprende a todos “los sectores económicos y de servicios; comprende a todos los empleadores y los trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada en todo el territorio nacional, trabajadores y funcionarios del sector público, trabajadores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y trabajadores por cuenta propia.

(p. 36)

⁴ Obra de la Comisión Multisectorial que se constituyó por Decreto Supremo N° 007-2001-TR conformada por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social o su representante, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Pesquería, el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, el Ministerio de Agricultura, el Seguro Social de Salud - ESSALUD, dos representantes de los trabajadores, y dos representantes de los empleadores, encargada de elaborar un proyecto de reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El mismo autor agrega que:

La tendencia de las leyes más modernas es extender el ámbito de aplicación y “proteger a todos los trabajadores asalariados (o sea, a las personas que trabajan para un empleador) así como cubrir todos los riesgos relacionados con la SST a los cuales los trabajadores pueden estar expuestos, independientemente del tipo de trabajo que realicen, la industria donde trabajen o de cualquier otra circunstancia” (OIT, 2013). (PÁRAMO MONTERO & BUENO PAREJA , 2018, p. 35).

La LSST introduce cambios sustanciales e importantes innovaciones técnicas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, entre las que podemos distinguir las siguientes:

- Implementa una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que involucra a las partes interesadas como son los empleadores, trabajadores, sindicatos y el Estado, a fin de formular, y reexaminar periódicamente, una política nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Se crea el Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, organismo compuesto por el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de seguridad y salud en el trabajo, los mismos que cuentan con la participación de representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores a fin de garantizar la protección de todos los trabajadores en el ámbito de seguridad y salud en el trabajo. La Ley señala la naturaleza, la composición y las funciones del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, y de los Consejos Regionales de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como la responsabilidad de la secretaria técnica para cada caso.

- Así mismo incorpora la participación de las organizaciones sindicales de trabajadores como partes indispensables en dicho sistema. Esta comprende aspectos como la consulta, información, capacitación convocatoria a elecciones, entre otras.
- Es una norma de carácter multisectorial, que se convierte en un marco general, y en la base mínima legal en esta materia, dejando a las organizaciones la facultad de establecer niveles de protección mayores.
- Se establece como instancia máxima de concertación en esta materia, al Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuya característica esencial es que es tripartita y se encuentra adscrita al sector trabajo y promoción del empleo. Este consejo está presidido por el representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Acompañan a este los siguientes representantes:

- i) Del Ministerio de Salud;
- ii) Del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente para la Salud (Censopas);
- iii) De ESSALUD;
- iv) De los gremios de empleadores, cuyos representantes son cuatro propuestos por la CONFIEP;
- v) De las centrales sindicales, que son cuatro representantes propuestos por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) y la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP).

- Se establece de igual forma instancias a nivel regional, denominados Consejos Regionales de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuya facultad de concertación no puede sobrepasar el ámbito regional. Del mismo modo que el consejo nacional tiene naturaleza

tripartita y están facultados para brindar apoyo a las direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo de los gobiernos regionales⁵. Está presidida por el representante de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo y formado además por los siguientes representantes:

- i) Del representante de la Dirección Regional Salud;
 - ii) Del representante de la Red Asistencial de ESSALUD de la región;
 - iii) De los representantes de los empleadores de la región, que vienen a ser tres propuestos por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), y dos por las Cámaras de Comercio de cada jurisdicción o por la Cámara Nacional de Comercio, Producción, Turismo y Servicios - Perucámaras y uno propuesto por la Confederación Nacional de Organizaciones de las MYPE;
 - iv) De los representantes de las organizaciones de trabajadores de la región, propuestos por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) y la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), conformando así cuatro representantes.
- Se integra en forma determinante en la participación en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo a los sindicatos de los trabajadores, en la constitución de los respectivos comités con las convocatorias a las elecciones del comité paritario.

⁵ El 9 de julio de 2018, se promulgo la Ley N° 30814, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, se asigna, de manera temporal a la SUNAFIL por un plazo de 08 años, las competencias y funciones en materia de inspección de trabajo que a la fecha correspondían a los gobiernos regionales, previstos en la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

- Se obliga a los empleadores a tener el registro de accidentes de trabajo, enfermedades ocupacionales e incidentes peligrosos; debiendo conservarlo hasta diez (10) años posteriores al suceso.
- Disminuye el número necesario de trabajadores para la constitución del comité de Seguridad y Salud en el Trabajo a 20 (anteriormente tenían que ser 25).
- Debido al nivel del riesgo encontrado en el momento de la inspección, se otorga al inspector la facultad de paralizar o prohibir aquellos trabajos donde exista un grave o inminente riesgo para la salud de los trabajadores.
- Se dispone como obligación del empleador, el de organizar un Servicio de Seguridad y salud en el Trabajo, para realizar actividades de prevención de los riesgos laborales. Este servicio puede ser propio o común entre varios empleadores
- Se reconoce a los miembros del Comité y supervisores de Seguridad y Salud en el Trabajo, el derecho a las licencias con goce de haber, debiendo el empleador otorgárselas conforme a ley.
- Se otorga Competencia para Ordenar el Pago de Indemnizaciones por Daños y Perjuicios en Sede Administrativa. la disposición citada reconoce la posibilidad -inexistente hasta la entrada en vigencia de la Ley- de que el MTPE ordene el pago de una indemnización por daños y perjuicios a favor de uno o más trabajadores, cuando -atendiendo al material probatorio obtenido durante el procedimiento inspectivo considere que se ha acreditado la existencia de un daño atribuible al incumplimiento del deber de prevención por parte del empleador. se reconoce a un ente administrativo la competencia para efectuar un análisis de responsabilidad (civil), que típicamente sólo es realizado por los órganos que ejercen potestad jurisdiccional.
- Se obliga al empleador a entregar a cada trabajador una copia del reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo.

- Se incorpora por primera vez en el actual Código Penal⁶, un tipo penal que sanciona el incumplimiento de la implementación de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Para ello este debería ser :
 - i) inadecuado, debiendo ser este “adecuado” (SGSST) y como consecuencia;
 - ii) que ponga en riesgo la vida, salud o integridad física del trabajador; o
 - iii) que ocasione la muerte o genere lesiones graves al trabajador y cuando el empleador.

⁶ Con fecha 22 de agosto de 2011 se publicó la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783, mediante la que se incorporó el artículo 168-A al Código Penal, con el siguiente texto: “Artículo 168-A. Atentado contra las condiciones de seguridad e higiene industrial El que, infringiendo las normas de seguridad y salud en el trabajo y estando legalmente obligado, no adopte las medidas preventivas necesarias para que los trabajadores desempeñen su actividad, poniendo en riesgo su vida, salud o integridad física, será reprimido con pena privativa de libertad no menos de dos años ni mayor de cinco años. Si como consecuencia de una inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo, ocurre un accidente de trabajo con consecuencias de muerte o lesiones graves, para los trabajadores o terceros, la pena privativa de libertad será no menor de cinco años ni mayor de diez años”

2.2. Las infracciones administrativas en Seguridad y Salud en el Trabajo

2.2.1. Nociones Generales

En esta parte, nos centramos en uno de los temas que se encuentra dentro del campo del derecho administrativo, nos referimos a “las infracciones administrativas” en general e incidimos en aquellas relativas a seguridad y salud en el trabajo.

Uno de los mecanismos legales para lograr el cumplimiento de las obligaciones en empleador, es justamente la exigencia de su responsabilidad administrativa. A este concepto está ligada la infracción y la sanción administrativa. Según BERMÚDEZ (1998): “El primer elemento en el que se debe tener en cuenta a la hora de precisar el concepto de sanción es el de infracción administrativa y la vinculación exclusiva que a ella tiene la sanción. (p. 324).

REBOLLO et al. (2005) Por su parte considera que:

Si la sanción administrativa es la figura paralela a las penas, la infracción administrativa es la figura paralela al delito. Una infracción administrativa no es cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico. Es sólo aquella conducta contraria a dicho ordenamiento (conducta antijurídica) que, además, está tipificada en una ley como tal infracción y a la que la misma ley atribuye una sanción administrativa. Como además se exige el requisito de la culpabilidad, se puede definir como acción u omisión antijurídica, típica y culpable para la que la ley prevé la imposición de una sanción por alguna autoridad administrativa. (p. 26)

El resaltado es nuestro.

2.2.2. Definición de infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo en nuestra legislación.

En nuestro medio, la definición de infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, no se encuentra en la LSST ni en su reglamento, al contrario se encuentra definida en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el título IV, del Régimen de infracciones

y sanciones en materia de relaciones laborales, seguridad y salud en el trabajo y seguridad social, artículo 31° sobre infracciones administrativas, que establece: *“Constituyen infracciones administrativas en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social, los incumplimientos de las obligaciones contenidas en las leyes de la materia y convenios colectivos, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, previstas y sancionadas conforme a Ley”*.

El reglamento de la LGIT, en el capítulo II titulado: de Infracciones de seguridad y salud en el trabajo, en su artículo 26° establece cuales son las infracciones en esta materia, categorizándolas en Infracciones leves, graves y muy graves. Esta clasificación se hace considerando la naturaleza del derecho afectado o del deber infringido de conformidad con lo que establece la Ley y su norma específica de desarrollo. Existe un listado de cada una de estas infracciones. Este listado del reglamento del LGIT, está complementado por las infracciones que deriven de otras normas como la Ley de SST y su reglamento y otras de carácter sectorial. Con respecto a la primera, amplificamos nuestras apreciaciones en la parte dedicada a la responsabilidad del empleador.

2.2.3. Responsabilidad del empleador en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo

La ley de Seguridad y Salud en el trabajo, la Ley general de inspección del Trabajo, y demás normas reglamentarias, regulan las obligaciones y responsabilidades en esta materia. Del incumplimiento de estas normas se genera en el empleador responsabilidades en el campo penal, administrativo y civil.

A continuación haremos un breve repaso de las responsabilidades penal y civil, para llegar a la responsabilidad administrativa que es la que nos interesa para los fines de este trabajo

2.2.3.1. Responsabilidad Penal.

Mediante la LSST, en su cuarta mediante la disposición complementaria modificatoria, se incorporó en el Código Penal, con el artículo 158- A, la figura denominada “Atentado contra las condiciones de seguridad e higiene industriales” que a letra decía:

“Artículo 168-A. Atentado contra las condiciones de seguridad e higiene industriales

“El que, infringiendo las normas de seguridad y salud en el trabajo y estando legalmente obligado, no adopte las medidas preventivas necesarias para que los trabajadores desempeñen su actividad, poniendo en riesgo su vida, salud o integridad física, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos años ni mayor de cinco años.

Si, como consecuencia de una inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo, ocurre un accidente de trabajo con consecuencias de muerte o lesiones graves, para los trabajadores o terceros, la pena privativa de libertad será no menor de cinco años ni mayor de diez años.”

Posteriormente esta disposición fue modificada por la Ley en el artículo 2 de la Ley N° 30222, publicada el 11 julio 2014, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 168-A. Atentado contra las condiciones de seguridad y salud en el trabajo

El que, deliberadamente, infringiendo las normas de seguridad y salud en el trabajo y estando legalmente obligado, y habiendo sido notificado previamente por la autoridad competente por no adoptar las medidas previstas en éstas y como consecuencia directa de dicha inobservancia, ponga en peligro inminente la vida, salud o integridad física de sus trabajadores, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.

Si, como consecuencia de la inobservancia deliberada de las normas de seguridad y salud en el trabajo, se causa la muerte del trabajador o terceros o le producen lesión grave, y

el agente pudo prever este resultado, la pena privativa de libertad será no menor de cuatro ni mayor de ocho años en caso de muerte y, no menor de tres ni mayor de seis años en caso de lesión grave.

Se excluye la responsabilidad penal cuando la muerte o lesiones graves son producto de la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte del trabajador."

De una lectura integrada de esta norma, observamos los cambios en el texto obedecen a la uniformidad de terminología en esta materia, pues en el título primigenio de la figura penal, la terminología utilizada de **“condiciones de seguridad e higiene industriales”** no resultaba acorde con la terminología de la propia ley de seguridad y salud en el trabajo y se prestaba a cierta confusión. Por lo tanto este cambio era necesario a fin de ser coherentes con la terminología utilizada.

De igual forma se precisa en la modificación, que la acción de poner en peligro inminente la vida, salud o integridad física de los trabajadores debería ser deliberada y condicionada a la vez, a una notificación previa por la autoridad competente y no haber adoptado las medidas previstas en éstas. Lo subrayado es nuestro. Esta modificación en los términos que se ha dado, incorpora a nuestro juicio un importante concepto que ha debido de tener en cuenta en el primer texto normativo; refiriéndonos al principio de culpabilidad, que en materia penal tiene reconocimiento pleno. Pues, está proscrito la responsabilidad objetiva y en el primer texto parecía haber una responsabilidad por el mero resultado. Además de ello, el quantum de la pena es reducido ligeramente a uno ni mayor de cuatro.

Así mismo, contempla que en caso de ocurrencia de muerte del trabajador o de lesión grave, y el agente, la pena privativa de libertad aumenta, señalando que será no menor de cuatro ni

mayor de ocho años en caso de muerte y, no menor de tres ni mayor de seis años en caso de lesión grave. Siempre y cuando sea deliberado.

Finalmente se excluye la responsabilidad penal cuando la muerte o lesiones graves son producto de la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte del trabajador."

Por otra parte, podemos apreciar del texto normativo en referencia, no precisa la condición de "empleador" para establecer la responsabilidad penal, sino por el contrario lo que interesa es identificar "quién" ha "inobservado deliberadamente las norma de seguridad y salud en el trabajo estando "legalmente obligado" a cumplirla. Al respecto, de acuerdo a la LSST es el empresario quien tendría la mayor responsabilidad respecto de sus trabajadores. Recuérdese como el artículo 17° de la LSST, establece que: "El empleador debe adoptar un enfoque de sistema de gestión en el área de seguridad y salud en el trabajo"; puesto que se concibe al empleador como el responsable directo y principal en esta materia.

Ahora bien, entendemos que el empleador no es necesariamente una persona natural, lo son también personas jurídicas, en las que existe un orden jerárquico conforme a la estructura de su organización. Por lo tanto pueden ser responsables aquello que tienen cargos de administradores, gerentes u otros como supervisores.

2.2.3.2. Responsabilidad civil

De acuerdo al artículo 53° de la LSST, que a la letra dice: *"El incumplimiento del empleador del deber de prevención genera la obligación de pagar las indemnizaciones a las víctimas, o a sus derechohabientes, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. En el caso en que producto de la vía inspectiva se haya comprobado*

fehacientemente el daño al trabajador, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo determina el pago de la indemnización respectiva”.

El empleador queda como obligado a pagar las indemnizaciones a las víctimas, o a sus derechohabientes, ante la ocurrencia de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. Este precepto ha traído un importante debate que se ha dado en la jurisprudencia civil de nuestro país, sobre todo por el tenor de la norma, que aparentemente impone una responsabilidad objetiva. Este hecho ha suscitado dos precedentes que vemos a continuación.

La Corte Suprema constituyo un precedente de obligatorio cumplimiento⁷, al resolver la demanda de un trabajador que solicitaba el pago de una indemnización por daños y perjuicios a la empresa Transportes Civa S.A.C, por la suma de un millón de soles, señalando que, probada la existencia del daño sufrido por el trabajador, a consecuencia de un accidente de trabajo, debe atribuirse el mismo al incumplimiento por el empleador de su deber de prevención, como correcta interpretación del artículo 53 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. Lo resaltado es nuestro.

Posteriormente la misma Corte Suprema, solo unos meses después,⁸ precisaba, al resolver la demanda de un trabajador de la Municipalidad distrital de San Miguel, que cuando ocurra un accidente de trabajo no se le podrá imputar al empleador una conducta antijurídica si es que esta no ha sido probada, apartándose de esta forma del precedente de observancia obligatoria expedido meses atrás, señalando que en la ocurrencia de un accidente de trabajo no se podrá atribuir al empleador una conducta antijurídica si es que esta no es debidamente probada, por

⁷ Al resolver la Casación Laboral N° 4258-2016 Lima, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de enero de 2017

⁸ Casación N° 18190-2016-Lima, publicada en el diario oficial El Peruano, en la separata de casaciones del 2 de mayo del 2017.

cuanto la responsabilidad contractual exige la concurrencia de cuatro presupuestos : i) conducta antijurídica, ii) el daño, iii) la relación causal, y iv) el factor de atribución.⁹

Como es de observar, tenemos mucho que avanzar para aclarar los preceptos de la LSST, inclusive: a propósito de estas resoluciones, encontramos en la segunda parte del artículo 53° una disposición especial y peculiar, que en su momento tendrá que ser aclarada. Puesto que señala que *“En el caso en que producto de la vía inspectiva se haya comprobado fehacientemente el daño al trabajador, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo determina el pago de la indemnización respectiva”*.

Del tenor de esta disposición se desprende que con la sola inspección, la entidad administrativa, podrá determinar el pago de una indemnización. Tal esquema resulta incompatible con el ordenamiento jurídico presente, en tanto que ello se debe discutir en la vía civil.

2.2.4. Responsabilidad Administrativa

2.2.4.1. Nociones Preliminares

Llegamos a la responsabilidad administrativa, que es la parte que nos interesa y resulta esencial, sobre todo porque la LSST tiene eminente vocación para regular esta clase de responsabilidad, lo que la dota de importancia. En ese sentido, uno de los principales instrumentos para lograr el cumplimiento de las obligaciones del empleador en materia de SST, señaladas en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo es la exigencia de la responsabilidad administrativa, en tanto que para ello se sirve de la sanción administrativa.

Respecto de la responsabilidad administrativa LÓPEZ (2017) afirma que:

⁹ Décimo considerando de la Resolución

La naturaleza de la responsabilidad administrativa es pública dado que despliega sus efectos sobre las relaciones entre la Administración y sus administrados, o lo que es lo mismo, entre los poderes públicos y la ciudadanía. En definitiva, se exige por la Administración cuando un particular infringe una norma de seguridad y salud. (p. 57)

2.2.4.2. La responsabilidad Administrativa en La Ley de seguridad y Salud en el Trabajo

La Ley de seguridad y Salud en el Trabajo, y su reglamento conforman el marco general en esta materia y contienen las bases de esta disciplina jurídica con características propias que difieren del Derecho del Trabajo. Para la OIT (2011):

La seguridad y la salud en el trabajo (SST) es una disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo (p. 1).

Ahora, teniendo en cuenta la base constitucional y legal sobre los que se basa el derecho de seguridad y salud en el trabajo, procede el análisis del deber empresarial con objeto de lograr determinar el alcance de esa obligación.

El artículo 17° de la LSST, establece que: *“El empleador debe adoptar un enfoque de sistema de gestión en el área de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con los instrumentos y directrices internacionales y la legislación vigente”*. Determina el alcance del deber del empleador. Este precepto determina el alcance del deber del empleador, el cual constituye un deber genérico, que despliega una serie de deberes específicos a lo largo del

texto de la norma. Por lo tanto este viene a ser el elemento central para la imputación de las responsabilidades preventivas que el empleador asume por voluntad de la Ley, al ser titular de la relación laboral y está debidamente concordado con el primer principio que se establece en el Título preliminar de la LSST, el “principio de prevención”, por el cual “El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral”.

De igual forma este, armoniza con el artículo 26°, que a la letra dice: *“El Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo es responsabilidad del empleador, quien asume el liderazgo y compromiso de estas actividades en la organización. El empleador delega las funciones y la autoridad necesaria al personal encargado del desarrollo, aplicación y resultados del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, quien rinde cuentas de sus acciones al empleador o autoridad competente; ello no lo exime de su deber de prevención y, de ser el caso, de resarcimiento.”*

Sin perjuicio del liderazgo y responsabilidad que la ley asigna, los empleadores pueden suscribir contratos de locación de servicios con terceros, regulados por el Código Civil, para la gestión, implementación, monitoreo y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias sobre seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con la Ley 29245 y el Decreto Legislativo 1038”.

Impone de esta manera en el empleador, la responsabilidad y el liderazgo en la implementación de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, autorizándole

además a que terceros puedan desempeñar estas tareas, bajo normas del condigo civil, dejando aclarado obviamente que no se genera vínculo laboral entre estos terceros y el empleador.

Por otra parte el artículo 48º, refirma nuevamente el concepto base, repitiendo el mismo concepto en los artículos mencionados anteriormente, al señalar que: *“El empleador ejerce un firme liderazgo y manifiesta su respaldo a las actividades de su empresa en materia de seguridad y salud en el trabajo; asimismo, debe estar comprometido a fin de proveer y mantener un ambiente de trabajo seguro y saludable en concordancia con las mejores prácticas y con el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo”*.

Estos preceptos guardan relación con lo expresado por la OIT al formular que:

La seguridad y la salud en el trabajo, incluyendo el cumplimiento de los requerimientos de la SST conforme a las leyes y reglamentaciones nacionales, son la responsabilidad y el deber del empleador. El empleador debería mostrar un liderazgo y compromiso firme con respecto a las actividades de SST en la organización, y debería adoptar las disposiciones necesarias para crear un sistema de gestión de la SST, que incluya los principales elementos de política, organización, planificación y aplicación, evaluación y acción en pro de mejoras (...).” (p. 7)

2.2.5. El término “Empleador” en la LSST

El legislador, han preferido utilizar el término de “empleador”, en la ley de SST y su RSST, seguramente debido a este es utilizado en nuestras normas laborales. Aunque empleador y empresario sean los términos más empleados, existen otros en referencia como, patrón, y centro de trabajo. No obstante, el término empleador sería el más apropiado. Respecto de ello TOYAMA (2014) señala que:

De plano, el término "patrón", modernamente, no es aceptado por ser arcaico y propio de las edades antigua y medieval. De otro lado, el centro de trabajo denota el lugar geográfico

donde el trabajador presta sus servicios o, en todo caso, al conjunto de trabajadores y/o bienes y servicios necesarios para la actividad productiva. En consecuencia, estas dos acepciones no deben, siquiera, identificarse con el sujeto que recibe la prestación de servicios del trabajador. (p. 187).

De igual parecer encontramos en la expresión de IRURETA (2014), al decir que:

Estas apreciaciones, en parte, llevaron a que las legislaciones (incluida la chilena) eliminaran la referencia legal del patrono, subsistiendo en cambio el vocablo empresario o empleador. Estos términos parecían más adecuados a la hora de representar la idea de un titular de la actividad productiva. (p. 257).

Entre los términos de empresario y empleador, este último vendría a ser más apropiado, en tanto que denota una mayor vinculación con el trabajador, puesto que como bien lo señalan VILLAVICENCIO & VIEIRA (1999):

Se trata de una definición más amplia que la de empresario, ya que engloba a quienes carecen de finalidad lucrativa pero contratan trabajo subordinado e incluso a quienes no llegan a tener personalidad jurídica (comunidad de bienes) y sin embargo pueden ser titulares de una relación de trabajo de carácter laboral. (Como los porteros de los edificios, por ejemplo). (p. 8)

Ahora, teniendo en cuenta que este término es más apropiado, en palabras de TOYAMA MIYAGUSUKU (1998), "Empleador es la persona que adquiere el derecho a la prestación de los servicios del trabajador y la potestad de organizar la actividad laboral, asumiendo a la vez una serie de obligaciones siendo una de las más importantes el pago de la remuneración. (p. 187). A su vez VILLAVICENCIO & VIEIRA (1999), refieren que: "Se puede definir al empleador como toda aquella persona, natural o jurídica, pública o privada, o comunidad de

bienes que recibe o utiliza servicios personales, remunerados y subordinados, con las precisiones que sobre estos conceptos se ha hecho anteriormente” (p. 8).

Así mismo es importante tener en cuenta que:

De la definición anotada, se puede concluir que resulta indiferente analizar la naturaleza jurídica del empleador -si es una persona natural o jurídica, si tiene fin lucrativo, si tiene habitualidad en las actividades que desempeña o si es un ente público o privado. La calidad del empleador está "funcionalizada" a la del trabajador: será empleador quien reciba la prestación de servicios de un trabajador, fruto de un contrato de trabajo. (TOYAMA MIYAGUSUKU, Los empleadores ideológicos y las libertades inespecíficas de los trabajadores, 1998, p. 187)

2.2.6. Responsabilidades concretas del empleador

Como bien se dijo las responsabilidades del empleador en materia de SST, a partir del artículo 17°, que lo obliga adoptar e implementar el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, se van encontrando a lo largo de la norma.

No podemos dejar de mencionar que el SGSST, es el centro del rol empleador. El artículo 18° de la LSST, hace un listado de los principios bajo los cuales se rige este sistema, que a continuación tenemos:

- a) Asegurar un compromiso visible del empleador con la salud y seguridad de los trabajadores.
- b) Lograr coherencia entre lo que se planifica y lo que se realiza.
- c) Propender al mejoramiento continuo, a través de una metodología que lo garantice.
- d) Mejorar la autoestima y fomentar el trabajo en equipo a fin de incentivar la cooperación de los trabajadores.

- e) Fomentar la cultura de la prevención de los riesgos laborales para que toda la organización interiorice los conceptos de prevención y proactividad, promoviendo comportamientos seguros.
- f) Crear oportunidades para alentar una empatía del empleador hacia los trabajadores y viceversa.
- g) Asegurar la existencia de medios de retroalimentación desde los trabajadores al empleador en seguridad y salud en el trabajo.
- h) Disponer de mecanismos de reconocimiento al personal proactivo interesado en el mejoramiento continuo de la seguridad y salud laboral.
- i) Evaluar los principales riesgos que puedan ocasionar los mayores perjuicios a la salud y seguridad de los trabajadores, al empleador y otros.
- j) Fomentar y respetar la participación de las organizaciones sindicales -o, en defecto de estas, la de los representantes de los trabajadores- en las decisiones sobre la seguridad y salud en el trabajo.

2.2.7. El sistema de inspección en materia de seguridad y salud en el trabajo

Nociones generales

Como se ha visto, la responsabilidad administrativa tiene una gran importancia ante el incumplimiento de las obligaciones por parte del empleador que se encuentran establecidas en la LSST. Para ello, El Estado a través de una entidad creada especialmente para ello, debe fiscalizar y supervisar el cumplimiento de la respectiva normatividad. El ente administrativo realiza un rol esencial dentro de la actividad preventiva que prioriza la misma LSST; por medio de la actividad de vigilancia, control y finalmente de sanción.

La necesidad de vigilar el cumplimiento de normas laborales por parte del Estado, ha generado la búsqueda de un sistema de inspección del trabajo que responda a los actuales retos, puesto que como lo revela la OIT (2011): “Un sistema de inspección del trabajo eficaz es un componente clave para tal sistema, a fin de que las leyes laborales se cumplan y se promueva la buena gobernanza en el mundo del trabajo” (p. 51).

En los últimos años, el Perú ha mostrado su interés por mejorar el sistema de inspección, en materia socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo, por cuanto constituye un importante mecanismo que permite al Estado asegurar el cumplimiento efectivo de estas. La ley general de Inspección del Trabajo, Ley 28806, en su artículo 1° define el Sistema de Inspección del Trabajo (en adelante SIT)¹⁰, como: “un sistema único, polivalente e integrado, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y cuantas otras materias le sean atribuidas”.

De igual manera, en atención al artículo 4° del Decreto supremo N° 002-2017-TR, que aprueba el reglamento del Sistema de Inspección del Trabajo¹¹, este se encuentra integrado por las siguientes entidades:

- El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo como órgano rector en materia de trabajo y promoción del empleo;
- La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral; y
- Los Gobiernos Regionales.

¹⁰ Definición modificada por el artículo 40° del Decreto Legislativo N° 1451, publicado en el Peruano, el 16 septiembre 2018

¹¹ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 6 de marzo de 2017.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE en adelante) constituye el órgano rector en materia de trabajo y promoción del empleo; mientras que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL en adelante) la conforma como Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo; y por último los Gobiernos Regionales, como Autoridad Inspectiva de Trabajo de las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo.

Los gobiernos regionales, como unidades orgánicas, dependen funcional y técnicamente de la autoridad central, desarrollan y ejecutan sus funciones y competencias dentro de su respectivo ámbito territorial, que se encuentran señaladas en el artículo 3° de la Ley 28806, Ley General de Inspección de Trabajo. Esta competencia se refiere a las microempresas comprendidas en una lista que el MTPE se encarga de publicar. Además tienen facultades inspectivas en aquellas regiones que no hubiesen implementado intendencias regionales. Sin embargo a través de la Ley N° 30814, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Inspección de trabajo, se asigna de manera temporal a la SUNAFIL, las competencias y funciones que les corresponde a los gobiernos regionales. Esta transferencia tiene vigencia de ocho años, y se realizará de manera progresiva hasta el 31 de diciembre del año 2020.

El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección de Trabajo, así como de sus servidores públicos, de acuerdo al artículo 3° de la Ley de ley general de Inspección del Trabajo, se rigen por los principios de: legalidad, primacía de la realidad, imparcialidad y objetividad, equidad, autonomía técnica y funcional, jerarquía, eficacia, unidad de función y de actuación, confidencialidad, lealtad, probidad, sigilo profesional y honestidad y celeridad.

Las funciones de la SUNAFIL, en materia de fiscalización se encuentra de conformidad con lo establecido en el artículo 95° de la Ley 29783, LSST, que señalaba que el sistema de

inspección de trabajo, en materia de SST y de prevención de riesgos laborales estaría a cargo del MTPE, quien tiene la facultad de adecuarlo a las normas existentes. Así mismo la citada norma precisa que la inspección de trabajo está encargada de vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, de orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, y de aplicar las sanciones establecidas en la Ley 28006; Ley de Inspección del trabajo.

Lo dicho es concordante con el artículo 119° del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR, que establece que el sistema de Inspección es responsable de ejercitar las acciones de fiscalización, necesarias para cautelar el cumplimiento de la normatividad vigente de Seguridad y Salud en el Trabajo.

2.2.8. SUNAFIL

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), fue creada por Ley N° 29981, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de enero de 2013, que modificó la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales LEY N° 29981, y fue producto de una importante reforma en materia de inspecciones que el Perú realizó en la búsqueda de un sistema eficaz de inspección del trabajo. Es un organismo técnico especializado, adscrito al MTPE, y con personería jurídica de Derecho Público interno, responsable de:

- i) promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo; y
- ii) brindar asesoría técnica, realiza investigaciones y propone la emisión de normas sobre dichas materias.

El primero de abril de 2014, la SUNAFIL inicio sus funciones como autoridad central de SIT a nivel nacional y el ejercicio de sus competencias inspectivas y sancionadoras en el ámbito de Lima Metropolitana, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 015-2013. La SUNAFIL, está encargada de imponer las sanciones establecidas en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, y cuenta con competencia en el ámbito nacional para efectuar procedimientos de ejecución coactiva respecto de las sanciones pecuniarias impuestas en el marco de sus competencias. Para el cumplimiento de sus fines, cuenta con la estructura orgánica básica siguiente:

- a) Alta dirección: Consejo Directivo y Superintendente.
- b) Tribunal de Fiscalización Laboral.
- c) Órganos de línea.
- d) Órganos de apoyo.
- e) Órganos desconcentrados.

De acuerdo con el artículo 15° de su ley de creación, el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia y constituye última instancia administrativa, integrado por tres vocales designados mediante resolución suprema, refrendada por el MTPE, los cuales son elegidos mediante concurso público. Este cargo dura tres años, y son renovables por un período adicional, debiendo permanecer en el cargo hasta que los nuevos integrantes hayan sido nombrados.

Lamentablemente a la fecha no funciona este Tribunal, no obstante el transcurso de tiempo de la creación de SUNAFIL. En diciembre del pasado 2018, fueron elegidos los dos primeros vocales, como resultado del primer proceso de selección. Sin embargo quedaron plazas

pendientes, una para vocal y tres para tres vocales alternos, que la fecha se está en plena convocatoria para cubrir estas últimas plazas.

Actualmente tiene la intendencia de Lima metropolitana y 17 intendencias regionales entre las que se encuentran:

- La intendencia regional de Ancash
- La intendencia regional de Arequipa
- La intendencia regional de Ayacucho
- La intendencia regional de Callao
- La intendencia regional de Cajamarca
- La intendencia regional de Cusco
- La intendencia regional de Huánuco
- La intendencia regional de Ica
- La intendencia regional de Lambayeque
- La intendencia regional de Libertad
- La intendencia regional de Loreto
- La intendencia regional de Moquegua
- La intendencia regional de Piura
- La intendencia regional de Puno
- La intendencia regional de Tumbes
- La intendencia regional de San Martín
- La intendencia regional de Junín.

2.2.9. La Inspección de Trabajo

El cumplimiento de la normatividad en materia de laboral y de seguridad y salud en el trabajo por parte de las organizaciones, requiere de un sistema de control y vigilancia, que cada Estado crea con ese fin. En ese sentido CASALE Y PERULLI, citados por OIT (2011), afirman que:

La inspección del trabajo es parte fundamental del sistema de administración del trabajo, puesto que se ocupa de la función esencial de velar por la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación laboral. Sus servicios se encargan de asegurar la equidad en el lugar de trabajo y favorecen el desarrollo económico. (OIT, 2011, p. 67)

Así mismo señalan que:

La inspección del trabajo es un elemento fundamental del sistema de administración del trabajo. No es un fin en sí, sino que más bien constituye un medio para lograr los objetivos de mayor envergadura, tales como la buena gobernanza y el desarrollo social y económico del país. (OIT, 2011, p. 51)

TOYAMA y RODRÍGUEZ (2009) afirman que:

La inspección del trabajo constituye una función pública, una responsabilidad del Estado. Así, el Estado asume el deber de fomentar el empleo a través de la promoción de condiciones para el progreso social y económico, las cuales debe materializar no solo con la creación de normas que regulen la relación de dependencia propia del contrato de trabajo sino, incluso, con su participación como garante del cumplimiento de dichas normas por medio de la implementación de políticas de fiscalización del trabajo. (p. 9)

Debemos tener en cuenta, que la inspección de trabajo, se encuentra dentro de un concepto más amplio como es la “administración de trabajo”, que según la OIT:

Por sistema de administración del trabajo se entiende todos los organismos de la administración pública responsables o comprometidos con la administración del trabajo – sean éstos dependencias ministeriales o dependencias públicas, incluyendo las dependencias paraestatales locales o regionales, o cualquier otra forma de administración descentralizada – y cualquier marco institucional para la coordinación de las actividades de dichos organismos, y para las consultas con los empleadores y trabajadores, y sus organizaciones, así como la participación de los mismos en dichos organismos. (OIT, 2011, p. 1).

Ahora bien, los inspectores del trabajo, tienen según la legislación de su Estado competencias que pueden variar, pero que en común estas están relacionadas en forma general a las que derivan de las relaciones laborales y de seguridad y salud en el trabajo, como nuestro caso. No obstante ello, sus funciones también han sido objeto de evolución. En la actualidad la inspección de trabajo, no solo expone la faceta represiva de la concepción tradicional que siempre ha tenido, sino que contribuye a un campo de prevención, como parte de sus funciones de asesoría, que las legislaciones le han comenzado a dotarlas. Al respecto la OIT (2017) refiere que:

Histórica y tradicionalmente se concibió a la inspección del trabajo como un elemento de mera constatación y control respecto del cumplimiento de la normativa y, en todo caso, se hizo hincapié en la aplicación de las sanciones que la legislación consagra para el supuesto caso de que el funcionario interviniente observara la existencia de infracciones o incumplimientos por parte del empleador. Esta concepción implicaba adoptar una postura neta y meramente represiva para la inspección del trabajo. (p. 102)

Este autor agrega además que:

Las características de esta concepción represiva son:

- la utilización de la expresión “policía del trabajo” para designar a una función de la administración del trabajo;
- una posición netamente reduccionista, limitada pura y exclusivamente al contralor respecto del cumplimiento o incumplimiento de la normativa laboral;
- un fin sancionatorio, ya que ante la comprobación de un incumplimiento, corresponde irremediamente el inicio de un procedimiento sumarial, como paso previo a la aplicación de una sanción contemplada en la legislación. (OIT, 2017, p. 102)

Por último CAVALIÉ (2015) asegura que:

Nuestro punto de partida no es otro que el de entender a la inspección del trabajo como una función, un servicio público estatal de vigilancia e intervención del ordenamiento sociolaboral en aras de su funcionamiento. Ello, desde luego, no quiere sugerir que se deje de lado las labores de orientación o asesoramiento preventivo, tan importantes de cara a instalar en el colectivo de empleadores una conciencia de cumplimiento voluntario y permanente de sus obligaciones. (p. 441)

Empero contrariamente a esta concepción, y en el campo de prevención, resulta elemental considerar que los empleadores deben conocer plenamente sus obligaciones, por lo que parte de esa función fiscalizadora de la inspección, debe equipararse con el de brindar información y asesoraría a los empleadores y también a los trabajadores sobre la manera de cumplir con sus obligaciones. Por ello:

En la actualidad se observa un manifiesto cambio de paradigma hacia una concepción de la inspección como función estatal, donde, en todo caso, la represión y sanción se complementan con información, asesoría, capacitación y formación. Esto implica que actualmente tanto una parte de control como una parte de prevención constituyen los dos ejes prioritarios de la inspección y son las dos caras de una misma moneda. (OIT, 2017, p. 103)

Las disposiciones sobre inspección del trabajo, han sido incluidas en los principios generales del artículo 427, numeral 9°, de la parte XIII del Tratado de Versalles, donde ha quedado debidamente estipulado que “Todos los Estados habrán de organizar un servicio de inspección del trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores.

De igual modo debemos resaltar que los Convenios Nos. 81 y 129 constituyen el núcleo de las disposiciones sobre la inspección de trabajo. De una parte el Convenio N° 81, que es aplicable a la industria y al comercio, sigue siendo la principal referencia internacional para los servicios de la inspección del trabajo, ratificado por 141 países; sirviendo además como modelo para los sistemas de inspección que los Estados han creado por medio de sus legislaciones y normas reglamentarias de los Estados. Por otra parte, el Convenio No. 129, aplicable a la agricultura, que reproduce en gran parte las disposiciones del Convenio No. 81, sin embargo su ámbito llega a empresas y trabajadores cubiertos así como las áreas de competencia del sistema de inspección del trabajo.

En nuestro país, ratificado el Convenio N° 81, la Ley “28806, Ley General de Inspección del Trabajo, regula el Sistema de Inspección de trabajo, con su reglamento Decreto Supremo

012-2016. La Ley establece en su artículo 1° que la Inspección de trabajo: “es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, todo ello de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo”.

La inspección de trabajo, tiene como fundamento el artículo 43° de la Constitución, en el entendido de que:

En nuestro país, la Constitución Política del Perú de 1993 se asienta en un modelo de Estado Social de Derecho basado en el respeto de los derechos sociales y laborales, el reforzamiento de la autoridad y el establecimiento de una economía social de mercado, en la cual se permite la participación del Estado en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. (TOYAMA MIYAGUSUKU & RODRÍGUEZ GARCÍA , 2009, p. 12)

La Ley General de Inspección del Trabajo en su artículo 2°, establece catorce principios ordenadores que rigen en el Sistema de Inspección del Trabajo. Según TOLEDO (2007) “Estos principios constituyen una suerte de criterios orientadores o pautas de actuación que gobiernan el funcionamiento del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran” (p. 104). Entre estos tenemos:

- Legalidad,
- Primacía de la Realidad,
- Imparcialidad y objetividad
- Equidad
- Autonomía técnica y funcional

- Jerarquía
- Eficacia
- Unidad de función y de actuación
- Confidencialidad
- Lealtad
- Probidad
- Sigilo profesional,
- Honestidad
- Celeridad

Respecto de su competencia, el artículo 3°, señala que corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no podrá limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo.

Es importante subrayar que la inspección del trabajo, tiene en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, un referente normativo; por cuanto en esta última se regula de forma común todas las actuaciones de la administración pública. Esta tiene mayor incidencia cuando se trata de la potestad sancionadora.

El ejercicio de la potestad sancionadora de SUNAFIL, en materia socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo, de acuerdo al artículo 43° de la LGIT se encuentra enmarcada en los preceptos de esta y supletoriamente por la LPAG. Este artículo señala expresamente que el *“El procedimiento sancionador se encuentra regulado por las disposiciones contempladas en el presente capítulo y las que disponga el Reglamento. En lo demás no*

contemplado, es de aplicación la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General". Ello es concordante con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que en su artículo II, establece que está contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales; Haciendo hincapié de que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales, no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la LPAG.

De igual manera, la concordancia también se encuentra con el artículo de la LPAG, en lo referente a la potestad sancionadora al señalar en el artículo 229.2 que sus disposiciones se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios; incidiendo nuevamente al final que los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este capítulo.

2.2.10. Ley del Procedimiento Administrativo General

Conviene en esta parte, dedicarse brevemente a la Ley del Procedimiento General, conocida por su abreviatura como LPAG; en tanto que es el referente normativo general que regula la actividad de la administración pública y con ello el procedimiento administrativo sancionador de estas entidades. Por lo tanto su aplicación es inevitable en tanto que enmarca derechos y garantías mínimas que todo procedimiento sancionador debe respetar en atención a su legalidad.

La Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, de ahora en adelante LPAG, fue publicada el 11 de abril de 2001. Desde su entrada en vigencia ha tenido varias modificaciones, introducidas por Ley N° 29060 del año 2007, el decreto legislativo 1029 en el

año 2008, el decreto legislativo 1272 del 2016, terminando con la expedición de su TUO que fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, y recientemente su nuevo TUO aprobado por Decreto supremo N| 004-2019-JUS.

En opinión de DÁNOS ORDÓÑEZ (2018) :

La Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante: LPAG) vigente desde el 11 de octubre del año 2001 ha cumplido un rol sumamente importante en el desarrollo de nuestro Derecho Administrativo, erigiéndose en una pieza central del ordenamiento que regula la actuación de la administración pública en sus relaciones con los privados destinatarios de sus actividades y los derechos de estos frente a las citadas entidades administrativas. (p. 12)

La importancia de esta norma, radica en que ha marcado el camino para el desarrollo del derecho administrativo en el Perú, uniformizando procedimientos, estableciendo las garantías jurídicas a los ciudadanos y por supuesto buscando la mejora de la administración pública en sus relaciones con los administrados, que hasta antes de su emisión, poco se había hecho al respecto.

MARAVÍ SUMAR (2018) afirma que:

La LPAG fue propuesta ante la necesidad de uniformidad de procedimientos, transparencia y predictibilidad que incida en una mejora de gestión de la administración pública y servicios a la ciudadanía. Es por ello que la comisión encargada del entonces proyecto de ley (de la cual formé parte) se dispuso a elaborar una norma que contenga disposiciones aplicables a todas las entidades administrativas del país, descritas como para legos en Derecho, con incidencia en los principios que informan los procedimientos administrativos y derechos de los administrados. (p. 26)

En ese contexto ha cimentado importantes instituciones de este campo del derecho. DÁNOS ORDÓÑEZ (2018) se manifiesta en ese sentido que:

La LPAG regula la actividad de las entidades administrativas con el propósito de encauzar su actuación para que se realice conforme a reglas y normas que cumplen un doble objetivo: de una parte asegurar la eficacia del funcionamiento de las entidades administrativas, para que puedan cumplir los cometidos de satisfacción de los intereses públicos cuya tutela tienen encomendados por la Constitución y el respectivo marco legal sustantivo , y de otra parte, garantizar que el ejercicio de las competencias y facultades administrativas no afecte ilegítimamente los derechos de los particulares. La regulación de todo procedimiento administrativo tiene o debe tener como regla indispensable para su diseño, de una parte, el procurar armonizar la necesidad de establecer instrumentos o prerrogativas para asegurar la eficacia de la actuación administrativa en orden a la protección de los intereses públicos y, por otra, la garantía de los derechos de los ciudadanos. (p. 13)

2.2.11. La sanción administrativa

2.2.11.1. Nociones Generales

Como elemento fundamental del Procedimiento Administrativo Sancionador encontramos la “Sanción Administrativa”, que en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA (2004): una sanción es: “un mal infligido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”. (pág. 163).

Por su parte, para SUAY RINCÓN (1989) refiere que la sanción administrativa es la: “irrogación de un mal: la sanción administrativa es, como se sabe, un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (interdicción de una determinada actividad, sanción interdictiva), bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (condena al pago de una suma de dinero: sanción pecuniaria)”. (p. 27)

En opinión de GAMERO y otros (2005), la sanción administrativa consiste en: “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción –castigo– a la comisión de la misma” (p. 365).

2.2.11.2. La sanción administrativa en seguridad y salud en el trabajo

La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en su artículo 38°, establece como criterios de graduación de las sanciones a imponerse por la comisión de infracciones en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social a:

- i) la gravedad de la falta cometida; y
- ii) al número de trabajadores afectados.

Señala de igual manera que el Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación. Por su parte el artículo 39° de este mismo cuerpo legal, dispone en su último párrafo que la aplicación de las sanciones y la graduación de las mismas es efectuada teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Estos criterios de sanción se encuentran en concordancia con lo establecido en el numeral 3 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Entre estos criterios encontramos los siguientes:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;

- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor."

El artículo 47° numeral 1° del reglamento de la LGIT se expresa en ese mismo sentido: el numeral 2° señala que en la imposición de sanciones por infracciones de seguridad y salud en el trabajo se tomarán en cuenta los criterios:

- a) La peligrosidad de las actividades y el carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a las mismas.
- b) La gravedad de los daños producidos en los casos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas exigibles.
- c) La conducta seguida por el sujeto responsable en orden al cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

2.2.11.3. Cuantía y aplicación de las sanciones

El Artículo 48° del reglamento de la LGIT, en el numeral 1° se fijan las cuantías y el cálculo del monto de las multas a través de una escala. Estas se expresan en Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes al momento de la ocurrencia de la infracción. Se dispone de esta además la reducción del cincuenta por ciento (50%) de la multa para para las microempresas y pequeñas empresas, quienes deben presentar su constancia de inscripción en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa – REMYPE, para acreditarse como tal.

En el siguiente cuadro podemos observar la escala vigente de multas a imponerse en caso de infracción de normas de seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales y de seguridad social.

Tabla 1 Cuadro de multas vigentes en materia de SST

Microempresa										
Gravedad de infracción	Número de trabajadores afectados									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 y más
Leves	0.045	0.05	0.07	0.08	0.09	0.11	0.14	0.16	0.18	0.23
Graves	0.11	0.14	0.16	0.18	0.2	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

Pequeña empresa										
Gravedad de infracción	Número de trabajadores afectados									
	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 a más
Leves	0.09	0.14	0.18	0.23	0.32	0.45	0.61	0.83	1.01	2.25
Graves	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

No MYPE										
Gravedad de infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 10	11 a 25	26 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 300	301 a 400	401 a 500	5001 a 999	1,000 y más
Leves	0.23	0.77	1.10	2.03	2.70	3.24	4.61	6.62	9.45	13.50
Graves	1.35	3.38	4.50	5.63	6.75	9.00	11.25	15.75	18.00	22.50
Muy Grave	2.25	4.50	6.75	9.90	12.15	15.75	20.25	27.00	36.00	45.00

Esta escala ha sido objeto de modificación por el Decreto Supremo N° 015-2017-TR de fecha 6 de agosto de 2017. La anterior fue producto del D.S. 012-2013-TR que modificó en su oportunidad la LGIT, cuyas multas era mucho más severas.

2.3. El principio de culpabilidad

2.3.1. Nociones generales

El principio de culpabilidad es un concepto jurídico tradicional del Derecho penal, aunque no exclusivo, y constituye una pieza fundamental en su tratado; empero, al mismo tiempo es para muchos la parte más delicada y polémica de este campo jurídico. Con todo, es innegable su importancia y en palabras de KAUFMANN (citado por REÁTEGUI 2009), la culpabilidad es una: “de las piedras angulares sobre la descansa nuestro derecho penal (pág. 229). HURTADO (1987) por su parte señala que: “El principio de culpabilidad es la base de nuestro derecho penal” (p. 216).

Su importancia se traduce en este campo, cuando:

Todo Estado que organiza su Derecho Penal con base en principios modernos se enfrenta a la tarea de establecer los requisitos y límites de la responsabilidad. El legislador que quiera ligar la imputación penal con la calidad moral de la conducta humana colocará el principio de culpabilidad como la base de la responsabilidad individual. (JESCHECK H. , 1995, p. 26)

Este principio tiene concepciones equivocadas, que se emplean de distintas maneras, para designar lo siguiente:

- la presencia del dolo o culpa, para la punibilidad de la conducta en contraposición a la responsabilidad objetiva;
- parte del concepto de delito, referida al reprochabilidad moral que el autor del mismo merece; y
- como un presupuesto para la aplicación de la pena.

JESCHECK (1981) se pronuncia sobre este afirmando que:

El principio de culpabilidad supone que la pena sólo puede estar basada en la constatación judicial de que el hecho puede reprocharse personalmente al autor. De dicho principio resulta; por un lado, que la pena requiera indispensablemente la existencia de culpabilidad, de manera que quien actúa sin culpabilidad resulta impune (culpabilidad como base de la punibilidad) y, por otro lado, que la pena no deba resultar desproporcionada en relación con la culpabilidad (culpabilidad como límite de la punibilidad). (p. 26)

Añade a su exposición que: “Por la función en la que opera cabe distinguir tres planos en el principio de culpabilidad: culpabilidad procesal (prozessuale Schuld), culpabilidad fundamentadora de la pena (Strafbegründungsschuld) y culpabilidad en la determinación y medición de la pena (Strafmessungsschuld)” (JESCHECK H. , 1995, p. 31).

De lo muchos conceptos sobre culpabilidad que se han dado, los autores inciden en uno u otros elementos de este principio. A continuación podemos apreciar los siguientes:

ZAFFARONI, SLOKAR, y ALIAGA (2002), refieren que:

La culpabilidad es el juicio necesario para vincular en forma personalizada el injusto a su autor y, en su caso, operar como principal indicador del máximo de la magnitud de poder punitivo que puede ejercerse sobre éste. Este juicio resulta de la síntesis de un juicio de reproche basado en el ámbito de autodeterminación de la persona en el momento del hecho con el juicio de reproche por el esfuerzo del agente para alcanzar una situación de vulnerabilidad en el que el sistema penal ha concentrado su peligrosidad, descontando el mismo el correspondiente a su mero estado de vulnerabilidad. (p. 256)

Según BACIGALUPO (1996): “La culpabilidad, por tanto, constituye el conjunto de condiciones que determinan que el autor de una acción típica, antijurídica y atribuible sea criminalmente responsable de la misma” (p. 147).

CAVERO (2003), manifiesta que:

La culpabilidad no puede constituir una categoría desligada del injusto, pues toda imputación establece necesariamente una vinculación entre hecho y autor. (...) en la culpabilidad solo debe tenerse en cuenta los aspectos que permiten la imputación personal, es decir, la posibilidad de atribuir a una persona el rol sobre el que se ha realizado provisionalmente la imputación del hecho. Por esta razón para poder precisar los aspectos que se agrupan en la culpabilidad se requiere dejar en claro previamente que entendemos por imputación personal. (p. 652)

URQUIZO (1998) expresa que:

La culpabilidad es un conjunto de condiciones que permite declarar a una persona como culpable o responsable de un delito, El sentido asignado por el derecho penal se logra en un marco sistemático, dogmático y que tiene relación con la perspectiva del derecho penal dentro de un estado de derecho social y democrático, La elaboración conceptual de “la culpabilidad” obedece a la necesidad de dar respuesta concreta para la aplicación de la pena. El derecho penal considera insuficiente la existencia de un hecho típico y antijurídico; para la imposición de la pena es necesaria afirmar la culpabilidad. ”El poder estatal interviene en la libertad de los ciudadanos a través de la pena. Para ello, requiere el sujeto realice una acción típica y antijurídica”. (p. 75)

Para HURTADO (1987):

Este principio limita los excesos de la responsabilidad objetiva, en tanto que exige no solo una verificación objetiva, sino además exige una verificación subjetiva para que el autor de un hecho ilícito sea declarado culpable, considerando para ello, que el autor haya actuado con una voluntad propia del dolo o culpa. Esto implica no solo la posibilidad de conocer la antijuridicidad, sino además de haber tenido la capacidad de comprensión, con lo que queda claro que la sola lesión o puestas en peligro bienes jurídicos que el derecho penal protege, no son suficientes para que pese la carga de una pena sobre el autor pese la carga de una pena: “no hay pena sin dolo o culpa”. Entonces, “No basta que el autor haya realizado una acción típica y antijurídica para castigarlo, sino que es indispensable que haya también obrado culpablemente, lo que a su vez, presupone su imputabilidad. Vale decir, que la culpabilidad supone la constatación del carácter antijurídico de la acción y su atribución al autor. (p. 216)

2.3.2. Evolución del principio de culpabilidad

El principio de culpabilidad, ha tenido un largo camino en el desarrollo de su concepción, construyéndose para tal efecto varias teorías, teniendo como polémica central el libre albedrío y el determinismo en la libertad del hombre. A continuación tocamos brevemente las teorías esgrimidas en su momento:

- **La teoría psicológica:**

Para la teoría psicológica, la culpabilidad era elemento de la relación subjetiva entre el hecho y el autor, por lo tanto esta relación solo podía ser psicológica: Fue propuesta por Liszt, Beling y Radbruch al momento de dar su concepción del delito. Según MIR PUIG (2006)¹²: “El concepto causal-naturalista de delito de von Liszt y Beling (el llamado «concepto clásico» del delito) supuso una concepción psicológica de la

¹² Mir Puig, ha abandonado el término de culpabilidad por el de imputación personal.

culpabilidad: la culpabilidad como relación psicológica entre el hecho y su autor". (p. 529)

PLASCENCIA (2004) refiere a este respecto que:

(..) La teoría del delito en el siglo pasado dividía el análisis de la culpabilidad en dos aspectos: el externo y el interno. Por otra parte, definía como elemento fundamental a la causalidad, por ello se identificó a la antijuridicidad con el aspecto externo y a la culpabilidad con lo interno o subjetivo. (p. 162)

Bajo esta concepción, la culpabilidad es entendida dentro del concepto del delito, mientras que el dolo y la culpa como especies de la culpabilidad. En relación a ello

MIR PUIG (2006) dice que:

En esta concepción el dolo y la culpa no sólo pertenecen a la culpabilidad: son las dos clases o especies de culpabilidad, que constituye el género. No sólo son formas de la culpabilidad, porque son la culpabilidad misma en una u otra de sus dos posibles especies. Así, el vínculo de voluntad que representa el dolo no constituye sólo un requisito de la culpabilidad, sino que es la culpabilidad específica del delito doloso. Es, más concretamente, la especie más perfecta de culpabilidad, porque supone la relación psíquica completa entre el hecho y su autor. Y la culpa se entiende como una conexión psíquica imperfecta con el hecho. Como presupuesto de la culpabilidad se exige la imputabilidad. (2006, p. 529)

- **Teoría normativa**

En contradicción con la teoría de psicológica de la culpabilidad, se origina la teoría normativa, que se levanta como tal por las duras críticas que se hicieron al no poder la primera explicar la imprudencia y la existencia de causas de exculpación que no excluyen el dolo. Según PERRON (Citado por REATEGUI 2009) explica que:

Desde principios del siglo XX comenzó la influencia del neokatismo una “vuelta normativa” en la ciencia del Derecho Penal, y como consecuencia la culpabilidad no es vista como un simple hecho, únicamente por el juez, sino como una valoración que la ciencia debe discutir (concepto normativo de culpabilidad). Por eso, se consigue liberar la imputabilidad del estatus de simple presupuesto de la culpabilidad y se determina como un elemento propio de la culpabilidad. (p. 244)

Propulsada por Frank, Goldschmidt, Freudenthal, Hegler y Mezger en oposición a la teoría psicológica. Según MIR PUIG (2006):

La anterior concepción normativa no rompió más que parcialmente con el psicologismo al que parecía oponerse: la «voluntad defectuosa» constituía el centro de la culpabilidad. En cambio, para el finalismo la culpabilidad se limita a reunir aquellas circunstancias que condicionan la reprochabilidad del hecho antijurídico. Todo el objeto del reproche se encuentra en el injusto. En la culpabilidad quedan sólo las condiciones que permiten atribuirlo a su autor”. (p. 532)

En tal sentido, el dolo y la culpa se transformaron de especies de culpabilidad a elementos de la culpabilidad, la presencia del dolo y de la culpa no resultaban definitivas para la presencia de la culpabilidad. La concepción normativa de la culpabilidad planteaba: 1. La imputabilidad, como capacidad de culpabilidad. 2. El dolo o la culpa como voluntad defectuosa; y 3. Ausencia de causas de exculpación. (PLASCENCIA VILLANUEVA , 2004, p. 164)

- **La teoría normativa ante el finalismo**

Esta teoría fue propuesta por Welzel, y “se sustrajo el dolo, así como la infracción del deber objetivo del cuidado base de la imprudencia, de su tradicional sede de la culpabilidad. Todo el hecho, concebido como unidad definida por lo subjetivo, y

no sólo su parte objetiva, se constituye en contenido del injusto. La culpabilidad deja de continuar cobijando la parte subjetiva del hecho. De este modo se consigue abandonar por completo el contenido psicológico de la culpabilidad y convertir la concepción normativa del causalismo en una concepción «puramente normativa». (MIR PUIG, 2006, p. 532)

En estos términos la culpabilidad dejó de ser interpretada como el continente de todo lo subjetivo y se estableció la posibilidad de que existan elementos de esta índole a nivel del tipo, con lo anterior perdió total vigencia la concepción psicológica de la culpabilidad y se transformó en una concepción puramente normativa. En tal virtud, el reproche vertido en contra del autor del delito se encuentra a nivel de su comportamiento típico y antijurídico, quedando en la culpabilidad sólo las condiciones que permiten atribuir dicho reproche a su autor. (PLASCENCIA VILLANUEVA, 2004, p. 165)

2.3.3. El principio de culpabilidad como límite del Ius puniendi

No podemos dejar de resaltar para los fines de este trabajo de investigación, el enfoque moderno que se le ha dado al principio de culpabilidad como una limitación de la potestad punitiva del Estado, en tanto que constituye una garantía ante esta. Puesto que:

“(…) En aquel concepto están involucrados una serie de garantías que se derivan de todas las acepciones en que se emplea el término culpabilidad, que, al final de cuantas, representan la sedimentación de una progresiva evolución del Derecho penal. Nos referimos, desde luego, al concepto político criminal del principio de culpabilidad (...). (MONTES HUAPAYA, 2019, p. 1)

En ese derrotero, CÁRDENAS ARAVENA (2008) afirma que:

Durante los últimos siglos el principio de culpabilidad (*nulla poena sine culpa*) ha constituido para la doctrina mayoritaria en el ámbito jurídico del derecho continental, un límite al *ius puniendi*, tanto a nivel de creación como de aplicación de normas penales, y lo es en un doble sentido. Por una parte, conforme al principio de culpabilidad, la culpabilidad constituye un requisito necesario para que pueda aplicarse una sanción penal. (...). De otro lado, el principio de culpabilidad también limita al *ius puniendi* en cuanto conforme a él no basta con que se determine la existencia de ciertos estándares mínimos de culpabilidad para que el Estado sea libre de aplicar cualquier pena, sino que la pena legítimamente aplicable al delito tiene que ser proporcional a la culpabilidad del sujeto. En síntesis, el principio de culpabilidad significa que no hay pena sin culpabilidad y que la pena no puede sobrepasar la medida de la culpabilidad. (p. 69)

Al respecto, para KAUFMANN (1976) este principio, viene a ser “un presupuesto de la legitimidad estatal” (pág. 15 y s.)¹³. De igual modo, ROXÍN (1993) considera que “la culpabilidad es fundamento y límite de la pena y garantía para el individuo frente a la punición del Estado” (1993, pág. 38). HURTADO (1978) por su parte entiende que este: “es una garantía propia del Derecho Penal” y afirma además que “hay necesidad de mantener éste concepto sin el cual disminuirían las posibilidades de limitar el poder punitivo estatal” (p. 15).

CÁRDENAS ARAVENA, expresa en relación a ello lo siguiente:

De otro lado, el principio de culpabilidad también limita al *ius puniendi* en cuanto conforme a él no basta con que se determine la existencia de ciertos estándares mínimos de culpabilidad para que el Estado sea libre de aplicar cualquier pena, sino que la pena legítimamente aplicable al delito tiene que ser proporcional a la culpabilidad del sujeto. En

¹³ Arthur KAUFMANN, «Das Schuldprinzip», 1961 (2.ª ed. 1976), pp. 15 y s.

síntesis, el principio de culpabilidad significa que no hay pena sin culpabilidad y que la pena no puede sobrepasar la medida de la culpabilidad. (p. 69)

2.3.4. El Ius Puniendi y la potestad sancionadora del Estado

Como bien es sabido, la Revolución Francesa en el siglo XVIII provocó la separación de poderes, con el fin de limitar el poder del Estado. TIEDEMANN¹⁴, (citado por nuestro Tribunal constitucional¹⁵), manifestó que: “Ya en el artículo 8º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se contenían las ideas fundamentales para limitar la acción del Estado cuando éste ejerce su poder punitivo (...). Sobre este poder, HURTADO (1987) explica que: “La actividad punitiva constituye uno de los dominios en que el Estado ejerce su poder, con el fin de establecer o conservar las condiciones necesarias para el normal y buen desenvolvimiento de la vida comunitaria” (p. 10).

La doctrina dominante, denomina a esta actividad punitiva “ius puniendi” y la considera como derecho subjetivo para castigar. No obstante que para algunos, esta denominación es incorrecta, porque no conciben esta función como un derecho, por ejemplo VILLAVICENCIO (2003) opina que: “no puede concebirse como un derecho (ius), tal denominación no alcanzaría a comprender a la potestad legislativa ubicada en la fase anterior a la aparición de la norma. A nuestro juicio, este Derecho Penal subjetivo (ius puniendi) no existe” (p. 93).

Aún con ello, es un término muy generalizado y usado por la doctrina; puesto como dicen MUÑOZ & GARCÍA (2010): “Tradicionalmente, se suelen tratar bajo este epígrafe los

¹⁴ Tiedemann, Klaus. Constitución y Derecho Penal. Revista Española de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, N.º 33, 1991, p. 146.

¹⁵ Fundamento N° 1 de la sentencia del pleno jurisdiccional del Tribunal Constitucional N° 0012-2006-PI/TC, de fecha 15 de diciembre de 2006

problemas de legitimidad del poder punitivo o ius puniendi del Estado” (pág. 69). BACIGALUPO (1996) por su parte sostiene que: “Derecho penal subjetivo es la expresión con que se designa el derecho subjetivo de penar correspondiente al Estado” (pág. 25). REÁTEGUI (2014) manifiesta por su parte que: “el Estado tiene el ius puniendi para cumplir el deber de garantizar la coexistencia humana, asegurando la vigencia de los bienes jurídicos fundamentales. El poder punitivo del Estado o ius puniendi es la atribución que tiene para definir conductas como hechos punibles e imponer penas a las personas que las realizan”. (p. 19).

Hay que precisar, sin embargo, que la justificación del Ius puniendi es siempre objeto de muchos cuestionamientos y debates por parte de la doctrina. Para algunos este debía tener justificación y para otros no. Por ejemplo ROXIN¹⁶ (citado por LUNQUÍN 2006) da cuenta que:

Han sido tres las respuestas que se han dado cuando se ha pretendido justificar la aplicación del ius puniendi. Han sido el retribucionismo, la prevención especial y la prevención general las teorías que han dominado en torno a la justificación de las penas. A partir de esos tres planteamientos se ha tendido a plantear una combinación de estas teorías ofreciendo una supuesta "teoría de la unión. (p. 114)

Agrega que:

Aparte de estos planteamientos existen dos teorías que innovan en lo que al fin de la pena se refiere. Estos planteamientos han sido realizados por Luigi Ferrajoli y por Raúl Zaffaroni. Sin embargo, parece que la combinación de las funciones de retribución y preventivas han provocado una tregua en la otrora llamada "lucha de escuelas". Ya no es

¹⁶ Roxin, Claus, "Sentido y límites de la pena estatal" en Problemas básicos del Derecho Penal, trad. Diego Manuel Luzón Peña, Madrid, Reus, 1976, p. 12.

común encontrar debates entre retribución y prevención y al parecer existe un dominio abrumador de la teoría de la prevención especial positiva. (p. 114)

Sin embargo, otros autores como CARRETERO Y CARRETERO (1995) manifiestan que:

“Parte de la doctrina sostiene que no es necesario justificar la existencia del ius puniendi de la administración, ya que es inherente a la necesidad jurídica de subsistencia del Estado, por lo que constituye su causas” (p. 76).

Así mismo CARRETERO Y CARRETERO (1995) nos explican que su fundamento:

gira, básicamente en dos tipos de teorías: las iusfilosóficas, que buscan la justificación de la potestad sancionadora en el derecho natural que prescribe su imposición en aras de preservar mínimos de convivencia ante la insolidaridad humana, y la corriente lógico - jurídica, que estima que la potestad sancionadora deviene del derecho positivo, pues la facultad de reprimir y sancionar es manifestación del poder que se deriva del derecho a legislar. (p. 76)

Esta potestad con el tiempo, arribó a la postre como un pilar en las ciencias jurídicas, y en especial en el derecho penal, desde que Binding¹⁷, la limitara a la decisión soberana de cada Estado nacional, Actualmente se considera como propia de un Estado Democrático Social de Derecho, en tanto que de esas características se depende sus propios límites. De acuerdo con esto MIR PUIG (2006) expresar lo siguiente:

El principio de Estado de Derecho impone el postulado de un sometimiento de la potestad punitiva al Derecho, lo que dará lugar a los límites derivados del principio de legalidad. La idea del Estado social sirve para legitimar la función de prevención en la medida en que sea

¹⁷ Binding Handbuch des Strafrechts 1885 Binding Handbuch des Strafrechts, 1985, T. I, p. 374: “El alcance de sus derecho penal lo determina cada estado soberano”.

necesaria para proteger a la sociedad. Ello implica ya varios límites que giran en torno a la exigencia de la necesidad social de la intervención penal. Por último, la concepción del Estado democrático obliga en lo posible a poner el Derecho penal al servicio del ciudadano, lo que puede verse como fuente de ciertos límites que hoy se asocian al respeto de principios como los de dignidad humana, igualdad y participación del ciudadano. (p. 101)

Sobre ello, BACIGALUPO (1996) asegura que: “La idea de Estado social y democrático de derecho no depende de que la Constitución haga una declaración expresa en su favor; constituye la base sobre la que se asienta la mayor parte de los órdenes jurídicos europeos y americanos” (pág. 26). Entre ellas consideramos nuestro ordenamiento por supuesto.

El Tribunal Constitucional peruano¹⁸, sostiene respecto al ius puniendi lo siguiente:

En el caso del ordenamiento jurídico peruano, la Constitución de 1993 ha establecido, en lo que se refiere a la actividad punitiva del Estado, determinadas exigencias no sólo de orden material, sino también de orden procesal. Dentro de las primeras, las garantías materiales, destacan nítidamente: a) el principio de legalidad penal (artículo 2º, inciso 24, apartado “d”); b) el principio de culpabilidad, contenido implícitamente en la cláusula del Estado de Derecho (artículos 3º y 43º), así como en el principio-derecho de dignidad humana (artículo 1º) y en el principio de libre desarrollo de la personalidad (artículo 2º inciso 1); c) el principio de proporcionalidad (último párrafo del artículo 200º); d) el principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos (artículo 139º inciso 9); e) la aplicación de la ley más favorable al procesado en caso de duda o de conflicto entre leyes penales (artículo 139º inciso 11); f) el principio de no ser condenado en ausencia (artículo 139º.12); g) el principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley (artículo 139º inciso 8); h) el principio de que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a

¹⁸ Fundamento n° 04, del Pleno Jurisdiccional 0012-2006-PI/TC.

las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo (artículo 103°); y i) el derecho a que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad (artículo 2°, inciso 24 apartado “e”), entre otras”. El resaltado es nuestro.

2.3.5. Ius Puniendi en el derecho penal y derecho administrativo sancionador

El ius puniendi como hemos visto es única; no obstante se manifiesta en dos formas: mediante el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, considerados como sistemas punitivos. A decir de ALARCÓN (2014): “Conviven, por tanto, en nuestro Derecho dos sistemas punitivos: el Derecho penal, que es aplicado por los jueces, y el Derecho administrativo sancionador, que corresponde utilizar a la Administración” (p. 136). Pero, la doctrina ha estado preocupada por distinguir los límites entre ellos, erigiendo variadas teorías para tal fin. Por ejemplo ZÚÑIGA (2001) nos explica al respecto: “Desde la óptica penalista, el problema se ha discutido entre dos grandes opciones: la distinción cualitativa y la distinción cuantitativa, o también llamadas tesis diferenciadoras y tesis identificadoras, respectivamente” (p. 1425).

La tesis que ha conseguido imponerse por ahora, se inclina a ver similitudes entre estos sistemas punitivos, pues a juicio de ALARCÓN (2014): “Tradicionalmente, el Derecho penal y el Derecho administrativo han sido considerados como dos sectores del ordenamiento jurídico separados y autónomos. Aun así, resulta evidente que ambos tienen conexiones relevantes”. (pág. 136). SUAY RINCON (1989) asegura que en relación a esta conexión: “la mejor manera de entenderlo es reconocer lo que es una sanción, la cual se define como una medida con un fin aflictivo” (p. 167), “Por tanto, he aquí la primera característica común entre

ambos ilícitos: las sanciones, en ambos casos, son impuestas por el Estado” (LEDESMA, 2015, p. 14)

BACA ONETO (2019), a propósito de ello afirma que:

Y este es el fundamento de la unidad del *ius puniendi* estatal: la idéntica naturaleza de castigo que tienen las penas y las sanciones. Por tanto, la sanción es un castigo, ya sea que la imponga la Administración o la imponga un juez. En ambos casos estamos ante el ejercicio de potestades “punitivas” por parte del poder público, de allí que sea común referirse al *ius puniendi* estatal, que es ejercido por los jueces cuando castigan las conductas consideradas como delictivas, y por la Administración cuando castiga las que son consideradas como infracciones. No obstante, lo que en ningún caso debe perderse de vista es que en ambos casos se trata de castigos”. (p. 316)

Respecto a su diferencias existen dos teorías, por una parte se encuentra la teoría de la dualidad que sostiene que existe una diferencia cualitativa entre el Derecho Penal y Derecho Administrativo, que ha de decirse que se tratan de órdenes jurídicos totalmente diferentes; y la teoría de la unidad del *ius puniendi* y su subdivisión en dos manifestaciones: la potestad sancionadora de la Administración y la potestad penal de los Jueces y Tribunales. LEDESMA (2015) apunta lo siguiente:

Entre la doctrina, la discusión se ha dividido en cuatro posicionamientos:

- Aquellos que mantienen la diferencia cualitativa o sustancial, puesto que creen que cada rama protege cosas distintas y, por tanto, las finalidades de sus sanciones son dispares.
- Aquellos que sostienen que la diferencia es cuantitativa, por tanto lo que hace distintos a estos campos del Derecho es la gravedad de las sanciones que imponen
- Aquellos que opinan que no se trata de ninguna de las anteriores, sino más bien de una diferencia de carácter formal

- Y, finalmente, añadimos la opinión de ciertos autores que entienden que, más allá de todas estas discusiones, hay diferencias que no dependen de la perspectiva que se adopte, sino que son irrefutables. (CONSTANZA LEDEZMA, 2014, págs. 15-16)

Para finalizar, debemos comentar que al parecer este debate está en camino de ser superado; puesto que en palabras de ASCÁRATE (2013): “Quizá el autor que mejor ha explicado la necesidad de dejar atrás esta disputa es Alejandro Nieto, quien se pregunta qué quieren decir los juristas cuando afirman que no existen diferencias ontológicas entre delitos e infracciones administrativas. (p. 1109)

NIETO (citado por ASCÁRATE (2013): Sostiene que, aceptada esa dicotomía de planos, la identidad o distinción de los ilícitos puede tener lugar en el mundo de la realidad (fenómenos de la naturaleza) o bien en el mundo de las normas, porque estas así lo hayan dispuesto. A partir de esa dualidad, entiende que la asimilación ontológica de los delitos y las infracciones en el plano de lo real es superflua e innecesaria, debido a dos razones: a) porque “sucede que en la realidad no son ontológicamente ni iguales ni desiguales por la sencilla razón de que son conceptos rigurosa y exclusivamente normativos. El ilícito no existe en la realidad, es creado por la norma, de tal manera que sin norma no puede haber ilícito”; y b) porque aun suponiendo que existe similitud o diferencia de naturaleza, “nada impide al legislador tratar de modo igual a dos seres diferentes por esencia o tratar de modo desigual a dos seres ontológicamente iguales. (p. 1109)

2.3.6. Garantías contenidas en el principio de culpabilidad

Como se ha visto, el principio de culpabilidad tiene una función político criminal, que se concreta como un fundamento al momento de imponer la responsabilidad penal y al fijar los límites de la pena, limitando así al ius puniendi del que goza el Estado. Se entiende que este

principio, no solo está enmarcado como garantías del imputado en el estricto campo del derecho penal, sino como un instrumento para limitar el poder punitivo del Estado en general.

JESCHECK (1995), plasma estas garantías de la siguiente forma:

La culpabilidad procesal se basa en la autoría del acusado y en la existencia de todos los elementos objetivos y subjetivos del hecho recogido legalmente como presupuestos para la punibilidad apreciable a través del fallo judicial condenatorio; en suma, se trata de la condición básica procesal de una condena en el marco del proceso penal. La posibilidad de la constatación de la inocencia del autor, o la imposibilidad de probar su culpa, queda garantizada por la presunción de inocencia, la prohibición de penas por mera sospecha y el principio fundamental “in dubio pro reo”. Este apartado del principio de culpabilidad quedará aquí al margen, en cuanto perteneciente al Derecho procesal Penal. La culpabilidad fundamentadora de la pena comprende la totalidad de los presupuestos jurídicos que fundamentan, restringen o excluyen la responsabilidad individual del autor de un comportamiento antijurídico y amenazado con pena. La culpabilidad en la determinación de la pena consiste en la totalidad de presupuestos subjetivos de la punibilidad y en la responsabilidad del autor por el injusto culpable cometido por el autor, así como por su comportamiento previo y posterior al hecho, junto con el conjunto de los factores de los que se deriva el grado de reprochabilidad del hecho cara a la determinación de la pena. (p. 31)

Con respecto a estas garantías, GOMEZ, citado por FACUNDO” (2019) indica que:

El Principio de Culpabilidad denominando principio complejo, contiene cuatro (04) principios o sub principios, (...) el principio de personalidad de las sanciones (no responsabilidad por hechos ajenos); y por otro lado el “principio de imputación o responsabilidad subjetiva (exigencia de dolo o culpa) y por ende la proscripción de responsabilidad objetiva”. (p. 96)

En cambio, según BORJA (1992): “(...) la doctrina suele expresar en forma de sub principios, los cuales son concreción lógica y valorativa de aquel en determinados ámbitos. (p. 351). Siguiendo a este autor los principios o garantías fundamentales constituyen los siguientes:

- Principio de responsabilidad personal o de personalidad
- Principio de responsabilidad por el hecho.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio de proporcionalidad.

a) Principio de responsabilidad personal o de personalidad

Este principio también es conocido como “Principio de responsabilidad por el hecho propio y a causa de ello, nadie puede ser sancionado por la infracción de otro, por lo que se proscribiera el castigo de una persona por un hecho ajeno. CANO (2009) nos recuerda ello en referencia a la legislación española que: “Con la sanción solo se debe castigar al infractor, lo que impide la traslación de la responsabilidad sancionadora a una persona ajena (...)”. (p. 84)

b) Principio de responsabilidad por el hecho

Según este principio se sanciona la conducta delictiva y no la personalidad del delincuente. Por tanto, nadie puede ser castigado por su carácter o forma de ser o por su conducción de vida, sino sólo por sus actos. “El principio del hecho impide que la forma de ser autor puede ser tomada en consideración como presupuesto del “delito” o de las circunstancias que comportan una agravación de la pena. Solo lo que la persona haga puede tener relevancia jurídica a los efectos indicados” (PEÑA CABRERA FREYRE, s/f, p. 24).

c) Principio de Inocencia

Bien es sabido, que el principio de presunción de inocencia es un principio rector del derecho penal y como tal está vinculado al principio de culpabilidad, por lo que su incorporación en el derecho administrativo sancionador es importante, considerando el ius puniendi del Estado.

De ahí que, en opinión de ORTEGA Y GARCÍA (2018):

El derecho a la presunción de inocencia es uno de los derechos fundamentales sobre los cuales se construye el derecho sancionador tanto en su vertiente en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador. Este derecho tiene como objeto garantizar que sólo los culpables sean sancionados y ningún inocente sea castigado. (p. 115)

Al respecto, consideramos a la presunción de inocencia como una garantía individual; como un derecho público contenido en la Constitución, a favor de las personas, que exige que sea ante la autoridad que esté (de competencia penal o no) y ante el procedimiento que se le sujete (igualmente, penal o no), no se considere verosímil la atribución de cargos relacionados con la comisión de delitos, salvo decisión contraria emitida por un tribunal competente dentro de la observancia del debido proceso. (BENAVENTE CHORRES, 2009, p. 62)

d) Principio de Proporcionalidad

Para MUÑOZ y GARCÍA (2010): “El principio de proporcionalidad es una idea de Justicia inmanente a todo el Derecho. Con él se quiere decir, ni más ni menos, que a cada

uno debe dársele según sus merecimientos y que los desiguales deben ser tratados desigualmente” (ps. 84-85).

VILLAVERDE (2008), por su parte afirma que:

A través del principio de proporcionalidad se asegura que la intensidad de la restricción o el medio para su aplicación sea el indispensable para hacerlo efectivo de manera que el límite cumpla su función (negar protección constitucional a determinada conducta que se pretende encuadrada en el objeto de un derecho) sin que ese límite constituya un remedo de sanción por la creencia errónea de que se estaba ejerciendo un derecho fundamental, ni una forma de disponer de la existencia del derecho mismo. La finalidad última del principio de proporcionalidades, obviamente, evitar que el Poder público que tenga atribuida la competencia para aplicar los límites a un derecho fundamental vulneren en su aplicación su contenido esencial. (VILLAVERDE, 2008, p. 182).

2.3.7. El principio de culpabilidad en nuestro ordenamiento

En nuestro sistema jurídico no existe un reconocimiento expreso de este principio. A prima facie, nuestra carta magna no señala expresamente el principio de culpabilidad; sin embargo en su artículo 3° reconoce derechos implícitos al señalar que: *“La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”*.

En este artículo encontramos lo que en el Derecho Comparado se denomina, “cláusula de los "derechos no enumerados", "derechos implícitos" o "derechos no escritos", términos todos ellos que aquí tomamos como sinónimos” (ERNST, 1996, p. 55 y ss), derechos cuyo

reconocimiento ha sido expreso en nuestro texto constitucional. El antecedente de esta concepción jurídica la encontramos en la IX Enmienda de la Constitución Norteamericana, que fue introducida, como condición para suscribir la Constitución Federal en 179, como parte del Bill of Rights, en respuesta a los reclamos que los estados de la Unión hicieron. Entonces los derechos constitucionales implícitos son aquellos cuyo reconocimiento no se encuentra ni claramente determinado, sino que se derivan de otros reconocidos o de principios constitucionales que la inspiran.

Aún más, importa tener en cuenta que el principio de culpabilidad, está expresamente reconocido por el Artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al establecer que “toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”, precepto que se encuentra bajo la denominación de “Garantías judiciales”, que son garantías fundamentales, que limitan el poder estatal, lo que le otorga eficacia en nuestro ordenamiento, en tanto, que este se ha ratificado por el Perú.

REÁTEGUI (2009) se ha pronunciado en relación a lo dicho con los siguientes términos:

Pero si tenemos en cuenta que el principio de culpabilidad se fundamenta en la dignidad de la persona humana, y esta se encuentra regulada expresamente en el artículo primero de la Constitución que prescribe: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin de la sociedad y del Estado”, entonces diremos que en nuestro país, la culpabilidad tienen respaldo constitucional. Cabe deducir, entonces, que la interpretación de las leyes por los magistrados debe ser respetuosa del principio de culpabilidad. (2009 , p. 233).

Por otra parte, el reconocimiento expreso de este principio lo encontramos en los principios generales del Código Penal en el artículo VII, que prescribe lo siguiente: “*La pena requiere de la responsabilidad penal del autor. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva*”.

De igual manera el artículo VIII, que dice: *“La pena no puede sobrepasar la responsabilidad por el hecho. Esta norma no rige en caso de reincidencia ni de habitualidad del agente al delito. La medida de seguridad sólo puede ser ordenada por intereses públicos predominantes.”*

Para REÁTEGUI (2009):

La culpabilidad en el sentido amplio se encuentra regulado en el art. VII del Título Preliminar del código Penal, la misma que es expresado en el siguiente axioma “no hay penal sin culpabilidad (nullum crimen sin culpa). Este principio indica que sí es cierto que se necesita una vinculación del hecho con el actor, también es cierto que esa vinculación tienen u limite que es el principio e proporcionalidad regulado en el artículo VIII del Título Preliminar, en el sentido que debe sancionarse en función al de la gravedad del injusto cometido. Todo esto incluye una limitación político criminal de la función punitiva estatal que incluye una limitación político criminal de la función punitiva estatal que incluye a un Derecho Penal coherente con los postulados de un Estado Social de y democrático de Derecho. (p. 235)

2.3.8. Derecho Administrativo Sancionador

Importantes trasformaciones han ocurrido en el campo social, económico y político, que repercutieron en el campo jurídico, presentándose actualmente un fenómeno, en donde se ha iniciado una despenalización de conductas o por decirlo contrario sensu, una administrativización de conductas punibles; donde el Derecho Administrativo Sancionador se ha visto crecer, a costa del Derecho Penal, en virtud de la intervención mínima penal, pues no olvidemos que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son sistemas punitivos y manifestaciones del Ius puniendi del Estado.

NIETO y DANÓS (citados por TIRADO 2013), expresan, al respecto que:

El origen de esta potestad, se encuentra en el genérico *ius puniendi* del Estado, que engloba tanto al derecho penal como al derecho administrativo sancionador. A su vez, dicha unidad del poder punitivo del Estado alcanza a toda manifestación sancionadora por parte de este.” (p. 145)

Aunque este fenómeno es reciente, la potestad punitiva de la administración siempre estuvo presente, aun cuando la revolución francesa impulso la división de poderes y la administración de justicia en manos de un poder distinto al gobernante. En relación con ello, CORDERO (2012) manifiesta que:

constituye un hecho fuera de discusión que la potestad punitiva en manos de la Administración ha resistido los cambios políticos y diversos momentos históricos, manteniéndose con una intensidad creciente hasta nuestros días, razón por la cual no resulta posible vislumbrar su desaparición, tal como se pretendió hacer bajo los clásicos principios de la revolución liberal que buscaban un Derecho penal legalizado y judicializado: *nullum crimen, nulla poena sine lege; nulla poena sine legale iudicium*. (p. 133)

Es en este contexto que el Derecho administrativo sancionador, ha tomado un lugar notable en el derecho, y como dice CARBERI, (citado por VELASQUEZ) (2004):

Qué duda cabe hoy de la existencia de una potestad sancionadora de la administración, entendida como la facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescriben aquéllos. (p. 3)

Esta potestad punitiva, encuentra su propios matices en el derecho administrativo sancionador, como REBOLLO e IZQUIERDO ” (2015) exponen, al manifestar que “frente a lo que podría ser una situación perfecta de monopolio judicial del *Ius puniendi* estatal, esto es,

que solo los jueces pudieran imponer castigos a los ciudadanos, en todos los Estados se ha reconocido con relativa amplitud la potestad sancionadora de la Administración” (pág. primer párrafo).

MORÓN (2014), sostiene respecto de esta que: “La potestad sancionada constituye una competencia de gestión necesaria complementaria a la potestad de mando y corrección para el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en procura del interés público y debe ser ejercida de manera democrática, previsible y no arbitraria”. (p. 627)

La potestad sancionadora administrativa ha sido reconocida por Tribunal constitucional, no obstante que ella no se encuentra expresamente en nuestra constitución, y en palabras de CURI (2018): “Si bien la potestad sancionadora no se encuentra reconocida de manera expresa en nuestra norma constitucional, cabe resaltar que la atribución de la Administración para imponer sanciones ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en múltiple jurisprudencia” (p. 89).

Si bien este reconocimiento es confirmado por nuestro tribunal constitucional, ha precisado que no existe equiparamiento entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador al aclarar que “es que si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del ius puniendi del Estado, no pueden equipararse ambas, dado que no sólo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (reeducación y reinserción social en el caso de las sanciones penales y represiva en el caso de las administrativas). A ello hay que agregar que en el caso del derecho administrativo sancionador, la intervención jurisdiccional es posterior, a través del proceso contencioso administrativo o del proceso de amparo, según corresponda.”¹⁹

¹⁹ EXP. N.º 01873-2009-PA/TC

2.3.9. La culpabilidad y su relación con el concepto de infracción administrativa

La relación entre el principio de culpabilidad y la infracción administrativa, es un punto importante dentro de nuestro tema de investigación. NIETO (2012) explica a propósito de ello, que:

(...) para declarar la existencia de una infracción administrativa e imponer la sanción correspondiente hay que recorrer un largo camino analítico, cuyo primer paso es la verificación de la antijuricidad y a continuación examinar los presupuestos personales de culpabilidad. Porque en definitiva, únicamente es sancionable (...) una acción antijurídica realizada por un autor. (ps. 319-320)

CANO (2009) por su lado señala que:

La culpabilidad también constituye un concepto dogmático, uno de los elementos esenciales del concepto de infracción, cuyo contenido –más reducido– no coincide con el principio punitivo de culpabilidad. El concepto de infracción se pregunta por los presupuestos o requisitos necesarios para poder imponer a alguien una sanción administrativa. Y la respuesta es esta: ha de sancionarse al sujeto que se ha comportado contraviniendo las normas y de forma culpable. Por ello, siguiendo la definición de delito, se señala que la infracción administrativa es una acción típica, antijurídica y culpable (STS de 23 de febrero de 2000, Ar. 7047). (p. 85)

2.3.10. Precisión del principio de culpabilidad en el derecho administrativo para efectos de la presente investigación

Para los fines del presente trabajo, resulta esencial precisar la concepción del principio de culpabilidad, en tanto que como se dijo en el introito correspondiente a esta figura jurídica, tiene concepciones con referencia a: la presencia del dolo o culpa, para la punibilidad de la conducta en contraposición a la responsabilidad objetiva; parte del concepto de delito, referida

al reprochabilidad moral que el autor del mismo merece; y como un presupuesto para la aplicación de la pena.

SANCHEZ (2015) señala que: “Conforme a la Doctrina la introducción del principio de culpabilidad en el ámbito administrativo es muy complejo, pues, es un sector donde desde hace años ha predominado las cláusulas de responsabilidad objetiva (...) (p. 705). “En ese sentido: Generalmente, cuando se exige «culpabilidad», la doctrina y la jurisprudencia se refieren a la exigencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo” (BACA ONETO, 2010, p. 8). RAMÍREZ (2008) asegura que: “[Entre estos postulados, con piso constitucional, se encuentra el de culpabilidad, que se refiere a la exigencia de dolo o culpa del infractor para la imposición de una sanción” (RAMÍREZ TORRADO, 2008, p. 2).

LAÍNEZ (2016) opina del mismo modo, al indicar que: “El principio de culpabilidad en materia administrativa sancionatoria supone dolo o culpa en la acción sancionable” (p. 123). En ese sentido:

El reproche culpabilístico a título de dolo o culpa supone la erradicación de cualquier atisbo de responsabilidad objetiva en la imposición de sanciones administrativas, si bien es cierto que en la mayoría de las ocasiones está ausente la intencionalidad, ubicándonos en el ámbito de la culpa como negligencia en la acción u omisión típica y antijurídica (CHAMORRO GONZÁLEZ, 2006, p. 291).

NIETO (2012) nos da a conocer que: “la primera consecuencia de la exigencia de la culpabilidad es la exclusión de la responsabilidad objetiva”²⁰ (...). “Aceptada la exigencia de la culpabilidad, esta opera como última frase y cierre del proceso lógico sancionador”²¹. (2012, p. 334).

A cuenta de lo expuesto y precisando, circunscribimos el principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, en los siguientes elementos: primero asienta la responsabilidad subjetiva en contra de la posición de la responsabilidad objetiva; segundo: dentro del proceso lógico para sancionar, exige la existencia de dolo y/o culpa para la sanción de conductas ilícitas administrativas.

Ahora, resulta primordial indicar que, este principio contiene sub principios que muchas veces se las asimila al principio de culpabilidad. Entre estos tenemos: i) principio de responsabilidad personal o de personalidad; ii) principio de responsabilidad por el hecho; iii) principio de presunción de inocencia y iv) principio de proporcionalidad. A continuación se explica brevemente estos, considerando nuestra LPAG.

a) Principio de responsabilidad personal o de personalidad

En el derecho administrativo peruano este principio, se ha incluido en la LPAG, como el principio de Causalidad, entendiéndose que:

(...) la sanción debe recaer en el administrado que realizó la conducta tipificada como infracción administrativa. La doctrina nacional señala que este principio involucra el principio de personalidad de las sanciones, por el cual la asunción de la responsabilidad corresponde a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y,

²⁰ Refiriéndose a la Sentencia del Tribunal Supremo español de fecha 16 de marzo de 1988 (Ar 2175; Martín Burgo).

²¹ Refiriéndose a las Sentencias del Tribunal Supremo español de fecha 17 de diciembre de 1988 (Ar 9407) y 26 de diciembre de 1983 (Ar.6418).

por tanto, no se puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios. Asimismo, implica que para la aplicación de la sanción resulta condición indispensable que la conducta del administrado satisfaga una relación de causa-efecto respecto del hecho considerado infracción; y que además, haya sido idónea para producir la lesión y no tratarse de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO JURÍDICO, 2017, ps. 25-26)

b) Principio de responsabilidad por el hecho o acto

No lo encontramos como tal en la LPAG, sin embargo debemos asimilar que tiene como referencia al denominado derecho penal de acto. En palabras de BACIGALUPO (1996):

Se hablará de culpabilidad por el hecho y ello significará que no deberá considerarse otra cosa que el hecho delictivo, pero no el comportamiento del autor anterior al mismo o, inclusive, posterior. De acuerdo con ello no importa una mayor culpabilidad la conducta socialmente incorrecta del autor antes del hecho (por ejemplo desarreglo, ebriedad, vagancia, etc.) ni, en principio, tampoco la circunstancia de haber sido ya condenado con anterioridad (reincidencia). (p. 148)

Este principio no debe confundirse con la figura de la reincidencia, puesto que como refiere BACA (2019): En realidad, el empleo de la reincidencia como factor de graduación no afecta el principio de *non bis in idem* ni el principio de imputación por el hecho, siempre y cuando lo que se castigue sea la realización de un nuevo hecho infractor. (p. 324)

c) Principio de Inocencia

El principio de inocencia, tiene su referente en el principio de licitud que reconoce nuestro derecho administrativo sancionador. El TUO de la Ley N° 27444, artículo 246° e inciso 9, establece que: “Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...)”. Al respecto el Tribunal Constitucional peruano ha señalado que:

“De la jurisprudencia citada, puede concluirse que el derecho a la presunción de inocencia se configura como una regla de tratamiento del imputado y como una regla de juicio. Sobre la extensión de este derecho, conviene tener presente que el Tribunal Europeo ha precisado que “no se limita a una simple garantía procesal en materia penal. Su alcance es más amplio y exige que ningún representante del Estado o de la autoridad pública declare que una persona es culpable de una infracción antes de que su culpabilidad haya sido establecida [en forma definitiva] por un tribunal” (Caso Lizaso Azconobieta c. España, sentencia del 28 de junio de 2011). (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2012, pág. considerando 43)

Como se puede apreciar, la normativa administrativa establece que las entidades públicas deben respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. El principio de presunción de licitud precitado se deriva del principio constitucional a la presunción de inocencia previsto en el literal e) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS

HUMANOS DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO JURÍDICO., 2017, p. 26).

El objeto de la presunción de inocencia se refiere a dos ámbitos. Desde su vertiente material se aplica a los hechos y la culpabilidad; y, desde su vertiente de carácter formal se manifiesta a lo largo de todo el proceso. Es indispensable tener presente que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre los mismos hechos⁴³ (ver supra principio de culpabilidad). La naturaleza sustancialmente procesal de la presunción de inocencia, se manifiesta en que la carga de la prueba recae sobre la Administración permitiendo la destrucción de la presunción, la cual es siempre posible (en cuanto que es *iuris tantum*) pero como mínimo debe suponer la prueba de los hechos constitutivos y de los elementos integrantes del tipo⁴⁴. La imputación de responsabilidad no puede realizarse por simples indicios y conjeturas, sino que debe estar suficientemente razonada. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO JURÍDICO., 2017, p. 27)

a) **Principio de Proporcionalidad**

Este principio asume un rol importante en los procedimientos sancionadores, sobre todo porque en palabras de MORON (2017): “El exceso de punición es uno de los vicios más comunes en que incurre la administración pública cuando se trata de imponer una sanción a cualquier persona” (pág. 399). En líneas generales, no se puede imponer una sanción que sobrepase el grado o medida de la culpabilidad.

Se encuentra reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, con cierta peculiaridad, pues de acuerdo con TIRADO (2011). “(...) ¿hablamos del principio de

proporcionalidad o del principio de razonabilidad? Planteamos esta pregunta porque el Tribunal Constitucional ha utilizado dichos términos en forma de sinónimos, y porque la Ley del Procedimiento Administrativo General, aunque se refiere al principio de razonabilidad, lo define como veremos más adelante a partir de los elementos configuradores del principio de proporcionalidad. (TIRADO BARRERA, 2011, p. 459)

El Tribunal Constitucional ha sostenido que si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad (como estrategias para orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa) prima facie es posible establecer similitud entre ambos principios, toda vez que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales no será razonable cuando no respete el principio de proporcionalidad (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO JURÍDICO, 2017, p. 15)²²

Por su parte, ANDRÉS (citado por MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS 2017) afirma que:

Si bien el enunciado del principio precitado es el de «razonabilidad», es necesario dejar en claro que su contenido se encuentra vinculado directamente con el principio de proporcionalidad, esto es, con la adecuación aplicable entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. (pág. 15)

²² Ver la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, fundamento jurídico 17.

En ese sentido, es posible afirmar que el legislador peruano ha asumido el contenido material del principio de proporcionalidad denominándolo razonabilidad. (p. 15)

2.3.11. El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador Peruano

El Tribunal constitucional, ya en el año 2002, expidió una sentencia en el caso Carlos Israel Ramos Colque²³, señalando que el Principio de culpabilidad, al igual que el de legalidad y tipicidad correspondían ser aplicados no solo en el ámbito del derecho penal, sino además en el derecho administrativo sancionador, cuyo tenor reproducimos a continuación: “Sobre el particular, es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador, el cual incluye, naturalmente, al ejercicio de potestades disciplinarias en el ámbito castrense. Una de esas garantías es, sin lugar a dudas, que las faltas y sanciones de orden disciplinario deban estar previamente tipificadas y señaladas en la ley”. Este criterio jurisprudencial ha sido reafirmado en otras sentencias como el expediente N.º 2192-2004-AA /TC²⁴.

Además, el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 3 de septiembre de 2010, Expediente 1873-2009-PA/ TC²⁵ ha declarado la proscripción de la responsabilidad objetiva, al expresar que: “Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente.”

²³ Fundamento N° 8, segundo párrafo

²⁴ Fundamento N°4

²⁵ Fundamento N°12, literal C.

A partir de esta consideración, ha habido mucha controversia y discusiones sobre su reconocimiento en el derecho administrativo peruano y sobre todo en la LPAG, como norma unificadora y marco de la regulación de los procedimientos administrativos; no obstante que la doctrina y la jurisprudencia española por ejemplo han reconocido debidamente este principio, proscribiendo toda responsabilidad objetiva. Pues como dice BACA ONETO (2019):

Seguramente el aspecto más controvertido del principio de culpabilidad ha sido (y es) el reconocimiento de la exigencia de dolo o cuando menos culpa para imponer una sanción. Si bien históricamente se ha defendido la posibilidad de imponer sanciones de modo objetivo, lo cierto es que el progresivo acercamiento del derecho administrativo sancionador a los principios y garantías del ius puniendi único del Estado han ocasionado que este principio goce de pleno reconocimiento, a nivel doctrinal y jurisprudencial, aunque nuestra LPAG introduce una modulación, la cual puede resultar de discutible constitucionalidad. (p. 326)

No obstante que el TC peruano, había reconocido este principio, nuestra LPAG no hacía referencia alguna de este principio; el mismo BACA (2010) señalaba que:

A partir de la lectura de lo dispuesto literalmente por la LPAG, no es posible encontrar una referencia expresa a la culpabilidad como uno de los principios del procedimiento administrativo sancionador, exigible como elemento esencial de la infracción. Por el contrario, el art. 230.3, modificado por el D. Leg. 1029 considera a la —existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor como el último de los criterios de graduación de la sanción, en aplicación del principio de proporcionalidad. Por su parte, el art. 230.8 consagra el principio de «causalidad», que se limita a exigir que la responsabilidad recaiga sobre el autor de la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción sancionable. En consecuencia, la Ley parece afirmar— a *contrario sensu* — que la culpabilidad es

innecesaria para que un sujeto se haga acreedor de una sanción administrativa. En realidad, este problema no es exclusivo de nuestro ordenamiento jurídico. (ps. 7-8) Lo resaltado es nuestro.

Según FACUNDO (2019) se encuentran para entonces:

(...).alguno de sus subprincipios, ya que por un lado se había positivizado el subprincipio de personalidad de las sanciones (entendido como causalidad) al momento de la determinación de la infracción y por otro lado al momento de graduación de la sanción (Intencionalidad como elemento de razonabilidad). Siendo que la regla general era la responsabilidad objetiva, al momento de determinar la infracción administrativa, basándose en que la misma derivaba en el principio de causalidad, por el silencio y el carácter de la LPAG. (p. 97)

Con el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016 en el diario oficial “El Peruano”, se modifica la LPAG en varios artículos: Una de las modificaciones es la incorporación del principio de culpabilidad como parte de los principios de la potestad sancionadora administrativa en el artículo 230°, con el siguiente tenor: *“la responsabilidad administrativa es subjetiva, a menos que por ley o por decreto legislativo se establezca como objetiva”*.

Este cambio normativo (producido conforme al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272) recoge la postura que se ha venido sosteniendo por la doctrina mayoritaria y en la jurisprudencia comparada respecto de la aplicación del principio de culpabilidad, superando así la idea de que para sancionar una infracción administrativa bastaba solo la voluntariedad del sujeto. Cabe indicar que la introducción del principio de culpabilidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador, ha implicado un procedimiento en el que se ha ido superando las viejas resistencias a adoptar principios característicos del Derecho Penal.

(MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO JURÍDICO., 2017, p. 44)

La incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador constituye una de las grandes novedades de la modificación operada mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, pues antes de ello, la ley del procedimiento administrativo general parecía haber optado por una responsabilidad eminentemente objetiva que solo exigía la culpabilidad entendida como principio de personalidad de las infracciones y de responsabilidad por el hecho (principio de causalidad) no exigiendo el dolo o la culpa como requisito para aplicar la sanción". (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO JURÍDICO., 2017, p. 27)

Sin embargo, esta incorporación del principio de culpabilidad se hace a medias tintas, MORON (2017) señala sobre ello que: (...) "al establecerse la exigencia de la expresa habilitación por norma con rango de ley para la aplicación de la responsabilidad objetiva, esta se convierte en una figura excepcional, siendo en materia sancionadora la responsabilidad subjetiva" (p. 451).

FACUNDO (2019) en esa misma línea refiere que:

Sin embargo, si bien reconoce de manera expresa una manifestación del Principio de Culpabilidad, como es el Sub-Principio de Responsabilidad Subjetiva, no proscribe la Responsabilidad Objetiva, siendo que la regla general en los procedimientos administrativos sancionadores sería la responsabilidad subjetiva, mientras que la excepción sería la responsabilidad objetiva cuando la ley o decreto legislativo lo establezca. (p. 97)

En ese contexto, si bien se ha incorporado el principio de culpabilidad en forma positiva en la LPAG, esta ha sido objeto de crítica. BACA ONETO (2019) dice en relación a ello que:

El Decreto Legislativo 1272, al modificar a la LPAG, ha pretendido cerrar esta discusión, incluyendo dentro de los principios del derecho administrativo sancionador el de culpabilidad, según el cual la responsabilidad administrativa es subjetiva, incluyendo, además, el error como uno de los eximentes de responsabilidad. Este segundo cambio, como se ha explicado líneas arriba, probablemente peca por exceso al no restringir expresamente el error a los supuestos en que resulta invencible, mientras que el primero peca por defecto, dado que establece una excepción, en virtud de la cual es posible sancionar sin necesidad de culpa: la norma agrega que la responsabilidad puede ser objetiva si una ley o un decreto legislativo así lo establecen. (p. 328)

Al ejercer su potestad sancionadora, la autoridad administrativa debe valorar una serie de circunstancias vinculadas al caso concreto que le permitirán determinar si se ha configurado un supuesto de exclusión de responsabilidad (condiciones eximentes) o un supuesto de reducción de la sanción aplicada (condiciones atenuantes) en los casos en que así corresponda. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO JURÍDICO., 2017, p. 45)

2.3.12. El Principio de Culpabilidad en el la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo

Como bien se dijo en el ítem que corresponde a Seguridad y Salud en el Trabajo, el artículo 17° de la LSST, señala el deber del empleador de adoptar un enfoque de sistema de gestión en el área de seguridad y salud en el trabajo y establece en forma general el deber del empleador, el cual constituye un deber genérico, que despliega una serie de deberes específicos a lo largo del texto de la norma y su reglamentación en esta materia. Así mismo, en el texto del artículo

53° se encuentra la obligación del empleador de pagar las indemnizaciones correspondientes por los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales y que ha originado dos importantes precedentes de la Corte Suprema con respecto a este precepto. El primero de ello consideraba que había responsabilidad objetiva, y la segunda apartándose del precedente de observancia obligatoria, sostuvo que la conducta antijurídica debe ser probada.²⁶

La LSST, la LGIT y sus reglamentos guardan silencio respecto del régimen de responsabilidad administrativa que se debe aplicar para la sanción ante el incumplimiento de su normativa.

Por lo tanto se debe aplicar el principio culpabilidad a las infracciones administrativas de Seguridad y salud en el trabajo considerando lo siguiente: i) el principio culpabilidad expresada como responsabilidad administrativa subjetiva está plenamente reconocido en el artículo 246° de la LPAG conformando los principios de la potestad sancionadora administrativa; ii) No existe disposición legal alguna que establezca responsabilidad administrativa objetiva en materia de seguridad y salud en el trabajo; y iii) conforme al artículo II del título preliminar, no se puede imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la LPAG.

2.3.13. El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, su reconocimiento en el Derecho comparado y su aplicación en materia de seguridad y salud en el trabajo

A continuación se revisaran la regulación del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador y su aplicación en infracciones de Seguridad y Salud en el Trabajo, en las legislaciones de España, Argentina, Colombia y Chile. Por supuesto para ello, es

²⁶ Véase el pinto referido a la responsabilidad civil.

imprescindible señalar como punto de partida la influencia del Derecho administrativo español en nuestro derecho administrativo y en el derecho administrativo en América Latina: Según BREWER (2011)

Todos estos textos, por otra parte, y en una forma u otra, tienen un rasgo común. Este es la influencia de la legislación española a través de las ya derogadas Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y Ley de Procedimientos Administrativos de 1958, las cuales fueron sustituidas por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (30/1992), modificada por la ley 4/1999 del 13 de enero de 1999, la cual, por su parte, influyó en la redacción de la ley peruana de 2001, por poner un ejemplo. Por ello, el Derecho administrativo latinoamericano, de haber estado influido en sus inicios solo por los principios del Derecho administrativo francés —a partir de la sanción de todas estas leyes— ha pasado a estar también influido significativamente por el Derecho administrativo español y su doctrina contemporánea. (p. 50).

2.3.13.1. En el Derecho Administrativo Sancionador Español

Nos referimos brevemente a la legislación española en esta materia, por cuanto ha servido de inspiración a la nuestra. De esta manera, se podrá advertir que el principio de culpabilidad se incorporó al Derecho Administrativo Sancionador español tempranamente por medio de la vía jurisprudencial. DELGADO (2008) sobre este asunto manifiesta que:

La jurisprudencia clásica del Tribunal Supremo en materia de sanciones por infracciones administrativas, tiene precisado que la culpabilidad es “la relación psicológica de causalidad entra la acción imputable y la infracción de disposiciones administrativas” (STC 21 de Marzo de 1984), superándose así una corriente jurisprudencial anterior que señalaba que para sancionar una infracción administrativa no era preciso llegar a la culpabilidad, porque

bastaba la simple voluntariedad del sujeto. (...) Ello se deduce de varias SSTC del Tribunal Constitucional entre ellas: SSTC 65/86, 14/88 Y 149/91 en las que se consagra el principio de culpabilidad como principio del Derecho Penal, principio aplicable en el campo del derecho administrativo sancionador. (p. 37)

La incorporación del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador por vía de la jurisprudencia, ha sido motivada sobre todo por su naturaleza constitucional, tal como afirma CANO (2009):

El concepto moderno (constitucional) de sanción está indisolublemente unido al principio de culpabilidad, pues de dicho concepto no solo deriva la exigencia de que la Administración castigue respetando el principio de legalidad sino también el de culpabilidad. El denominado principio de culpabilidad constituye así otra de las exigencias constitucionales a que debe adecuarse el Derecho administrativo sancionador, pero no por una traslación sin más del Derecho penal sino porque sus manifestaciones o exigencias derivan directamente del concepto de sanción propio de un Estado Social y Democrático de Derecho. (p. 84)

Así, COBO OLVERA (citado por DELGADO 2008) manifiesta que “para ser sancionado por infracciones administrativas es necesario el elemento de culpabilidad (pág. 37). En relación a ello, NIETO (2012) afirma lo siguiente:

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador la culpabilidad también se refiere fundamentalmente al elemento subjetivo del ilícito, es decir, a la intervención del autor, a través de dolo o imprudencia, incompatible con la llamada responsabilidad objetiva, o sea, la derivada automáticamente del hecho. (p. 326).

GÓMEZ (2017) manifiesta al respecto y en referencia a la jurisprudencia española que:

Este principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativas, pues en la medida en que la sanción de dicha infracción es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa (STC 76/1990). Incluso este Tribunal ha calificado de «correcto» el principio de la responsabilidad personal por hechos propios —principio de la personalidad de la pena o sanción— (STC 219/1988). Algunas resoluciones hablan de “conductas típicamente antijurídicas” y culpables (STS de 19 de mayo de 1981, Ar. 1976), mientras que otras antepone la antijuridicidad a la tipicidad y definen la infracción como acción antijurídica, típica y culpable. (p. 63)

Acerca del Principio de culpabilidad en el derecho administrativo de España, REBOLLO y otros (2005) manifiestan que:

A pesar de que no aparece recogido en ningún artículo de la CE, el TC ha considerado que el requisito de la culpabilidad está implícito en ella y es un derecho fundamental, de modo que cualquier ley que lo vulnere será inconstitucional. Por tanto, no cabe imponer sanciones administrativas cuando concurre alguna causa que excluya la culpabilidad: por ejemplo, el error invencible o el principio de confianza legítima. (p. 37)

En España, el principio de culpabilidad como parte de la responsabilidad por infracciones administrativas, tiene como antecedente legislativo el artículo 130º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ahora ya derogada. A juzgar por CUETO (2008):

En el art. 130 de la Ley 30/92 se regula por primera vez los contenidos básicos del principio de responsabilidad, sin que ninguna norma administrativa previa hubiese apostado por la vinculación del principio de responsabilidad y el de culpabilidad en el ámbito de la potestad sancionadora. (p. 105)

Añade este mismo autor, que:

La Ley 30/92 recoge por primera vez el principio culpabilidad en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, pero lo cierto es que lo hace con una ambigüedad tal, que ha llevado a una confusión permanente sobre el alcance de la aplicación de dicho principio al permitir la responsabilidad “a título de simple inobservancia”. (p. 106)

Refiriéndose a este último, ALEMÁN (2018) manifiesta que: “(...) la “simple inobservancia” resultaría contraria al principio de culpabilidad. Por las razones indicadas, del art. 130.1 de la LRJPAC se desprende una responsabilidad objetiva a pesar de la todos los argumentos en contra de la jurisprudencia y Doctrina” (p. 12). Para ello se sustenta en la STC 76/1990, que señalaba lo siguiente:

“el principio de culpabilidad debe regir también en el ámbito administrativo, pues la sanción de la infracción administrativa es una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado. Asimismo, resulta inadmisibles un régimen de responsabilidad objetiva, es decir, un principio de imputación únicamente objetivo del hecho a una persona sin que intervenga ningún elemento subjetivo. En este sentido, para que exista responsabilidad administrativa debe concurrir que la infracción se haya cometido con dolo, o al menos, con culpa o imprudencia. Sin embargo esto no es lo que desprende del artículo 130.1 de la LRJPAC. Con la LRJPAC es la primera vez que se delimita el principio de culpabilidad en el ámbito sancionador pero lo regula de una forma muy ambigua, (sic) -art. 130.1-, “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia”. En este precepto legal no se hace mención de forma expresa y clara a la concurrencia o no, de dolo o de culpa, sino que utiliza el indeterminado concepto de “a título de simple inobservancia”. (p. 12)

Sin embargo, a decir de Palma del Teso (citado por CUETO 2008): (...) otros autores sí han podido inferir del precepto la voluntad del legislador de exigir una responsabilidad por culpa, la inobservancia de la norma implicaría per se un grado de culpa aunque esta sea levísima. (p. 108)

Así mismo, ALEMÁN (2018) cita jurisprudencia que sostiene la exigencia del principio de culpabilidad y que a continuación detallamos:

- “La potestad sancionadora de la Administración goza de la misma naturaleza que la potestad penal, por lo que, en consecuencia, las directrices estructurales del ilícito administrativo tienden también, como en el ilícito penal, a conseguir la individualización de la responsabilidad, vedando cualquier intento de construir una responsabilidad objetiva o basada en la simple relación con una cosa; por consiguiente, en el ámbito de la responsabilidad administrativa no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea culpable, esto es, consecuencia de una acción u omisión imputables a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable”.²⁷ (p. 11)
- “Una decidida línea jurisprudencial viene rechazando en el ámbito sancionador de la Administración la responsabilidad objetiva, exigiéndose la concurrencia de dolo o culpa, al señalar que aun sin reconocimiento explícito de la CE, el principio de culpabilidad puede inferirse de los principios de legalidad y prohibición del exceso - art. 25 C.E.- o de las exigencias inherentes al Estado de Derecho; por tanto, en el ilícito administrativo no puede prescindirse del elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa”.²⁸ (p. 11)

²⁷ STS de 9 de julio de 1994.

²⁸ STS de 12 de enero de 1996.

- “La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en línea con la del Tribunal Constitucional, ha establecido que la potestad sancionadora de la Administración, en tanto que manifestación del -ius puniendi- del Estado, se rige por los principios del Derecho penal, siendo principio estructural básico el de culpabilidad, incompatible con un régimen de responsabilidad objetiva, sin culpa, encontrándose esta exigencia expresamente determinada en el art. 130.1 LRJPAC, al establecer que -solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia-”.²⁹ (p. 11)

Como se puede observar, los criterios de los tribunales de justicia españoles acerca del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, fueron formándose gradualmente y con posiciones contrarias, hasta llegar a aceptar la aplicación del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador.

Actualmente la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público³⁰, señala en el numeral 1 del artículo 28º que: “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa” Lo subrayado es nuestro.

Con la introducción de esta novedad por fin se precisa que la responsabilidad en el ámbito administrativo sancionador es subjetiva, estableciendo los requisitos necesarios para que el

²⁹ STS de 12 de diciembre de 1995

³⁰ La Ley 39/2015, Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y La Ley 40/2015, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, constituyen dos cuerpos normativos relacionados al funcionamiento y organización de la administración pública de España, divididas de la Ley 30/1992.

sujeto infractor del ilícito administrativo sea responsable, “a título de dolo o culpa”. (CUETO PÉREZ, 2008, pág. 12). Ello significa entonces que el principio de culpabilidad establecido en este artículo tiene una precisión que quita toda duda para su aplicación.

Sobre ello VÁZQUEZ-PORTOMENË (2017) manifiesta que:

La Ley de régimen jurídico del sector público afianza el principio de responsabilidad al eliminar la previsión que hacía la Ley 30/1992 de incurrir en aquella “aun a título de simple inobservancia”. La nueva norma señala con claridad que la responsabilidad ha de derivar necesariamente de “dolo o culpa” (art. 28.1) (p. 206)

Por su parte BURZACO (2016) considera que:

Recogiendo lo que ya había establecido la jurisprudencia acerca de lo inadmisibles en el ámbito sancionador de un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa, se elimina la perturbadora locución contenida en el artículo 130.1 Ley 30/1992 que venía a recoger la posibilidad de sancionar a las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los hechos constitutivos de infracción “aun a título de simple inobservancia”. (ps. 112-113)

Por otra parte, precisando la aplicación del principio de culpabilidad en las infracciones administrativas en materia de Seguridad y Salud en el trabajo, la Ley 31/1995, Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus modificatorias, que conforma el marco normativo en esta materia, guarda silencio respecto de este principio. En ese mismo contexto se encuentra el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, conocida como LISOS (por su abreviatura). En esta última norma se encuentran determinadas las infracciones y sanciones en materia de seguridad y salud laboral, reguladas en los artículos 11º a 13º

“Dentro de la LISOS se han ubicado todas aquellas previsiones legales sobre infracciones y sanciones administrativas que en otros momentos pudieron figurar en las correspondientes disposiciones sustantivas (tal y como sucedió –en paradigmático ejemplo– con la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales–LPRL” (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, 2008-2009, p. 200).

Sin embargo, la dicción de los citados preceptos ha de interpretarse hoy a la luz de la doctrina constitucional sentada por la STC 76/1990, de 26 de abril, según la cual el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en el CP, se excluya la expresión “dolosas o culposas” a la hora de adjetivar las acciones u omisiones constitutivas de infracción, no puede llevar a la errónea conclusión de que se haya suprimido en la configuración del ilícito administrativo “el elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa”, lo que resultaría inadmisibles en nuestro ordenamiento en la medida en que la sanción del ilícito administrativo es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado. (COS EGEA, s/f, p. 21)

En efecto, no obstante este silencio en la LISOS, debemos tener en cuenta que dado su origen en la norma constitucional, la aplicación del principio de culpabilidad en este campo del derecho administrativo y su reconocimiento en la Ley 40/2015, no puede ser excluida al momento de determinarse la responsabilidad por infracciones a la Ley de prevención de riesgos laborales.

Por lo tanto resumiendo, España tiene en su legislación, el reconocimiento expreso de la aplicación del principio de culpabilidad en infracciones administrativas, en el artículo 28º de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al señalar la responsabilidad a título de dolo o culpa. Así mismo esta es aplicable a las infracciones de la Ley de prevención de riesgos laborales, en tanto que no contrapone expresa o tácitamente a

esta disposición. Tal contexto legal, es congruente con la jurisprudencia que sentó en su oportunidad la proscripción del régimen de la responsabilidad subjetiva o sin culpa en el derecho administrativo sancionador de España.

2.3.13.2. En el Derecho administrativo sancionador Argentino

Argentina tiene en la Ley 19.549, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, conocida por sus iniciales LNPA, el marco jurídico común que regula las actividades de la administración Pública Nacional centralizada y descentralizada. Sin embargo esta es parte de una compleja regulación, dado su sistema legal. Puesto que como manifiesta DURAND (2011):

En este sistema plural, cada jurisdicción tiene su propio régimen de procedimiento administrativo: la Nación tiene el suyo, esencialmente contenido en la Ley 19.549 y su reglamentación, aprobada por Decreto 1759/72; otro tanto ocurre con cada una de las veintitrés provincias, y –dentro de estas provincias– con algunos de los municipios más importantes.³ También la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó su régimen particular (en el caso, mediante el Decreto 1510/97) (pág. 272)

Los principios generales vigentes en materia de procedimiento administrativo, en el orden nacional, se derivan de normas de la Constitución Nacional (en particular el art. 18) ,⁸¹ de los tratados internacionales incorporados a la Constitución, ⁸² y de la propia LNPA. Entre los más importantes se menciona generalmente a los principios de legalidad (o de legitimidad), de verdad material, de oficialidad, del informalismo, de gratuidad, de eficacia, y el debido proceso adjetivo –que incluye el derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas, y a una decisión fundada. (DURAND, 2011, p. 298)

El principio de culpabilidad no se encuentra en forma expresa en la Ley 19.549. Sin embargo se debe considerar lo dicho por MARENGO (2018): “Si bien el principio de culpabilidad no está contenido expresamente en ninguna norma fundamental, surge implícitamente de lo que resulta ser su contracara: la presunción de inocencia” (Art. 18 CN, Art. 8.2 CADH, Art. 14.2 PIDCP, Art. 26 DADDH y Art. 11.1 DUDH) (pág. 1).

A ello se suma la posición de la jurisprudencia argentina que ha señalado lo siguiente:

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que "las normas sustanciales de la garantía de la defensa deben ser observadas en toda clase de juicios (Fallos 237:193), sin que corresponda diferenciar entre causas criminales (Fallos 125:10; 127:374; 129:193; 134:242), juicios especiales (Fallos 193:408; 198:467) o procedimientos seguidos ante tribunales administrativos (Fallos 198:78; 319:1797)" (2). (MONZÓN CAPDEVILA, 2018, pár 12)

Asimismo, con respecto a Seguridad y Salud en el Trabajo en Argentina, encontramos que:

A nivel legislativo, el sistema normativo sobre seguridad y salud en el trabajo se compone de una triada de normas regulatorias: 1) la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 de 1974, 2) la Ley de Seguridad e Higiene N° 19.587 de 1972, y 3) la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557 de 1995. (OIT, 2017, p. 70).

Con respecto a la Ley de Seguridad e Higiene N° 19.587 y la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557, se debe señalar que:

La Jurisprudencia argentina ha declarado que a la hora de regular la protección propia en el mundo del trabajo –según directiva constitucional del artículo 14 bis de la Constitución de la Nación y de varias Constituciones provinciales– el ordenamiento jurídico discurre por dos vías: la primera es preventiva y la segunda, reparadora. Por vía preventiva, la Ley N°

19.587 y sus normas complementarias y reglamentarias funciona como regla básica respecto de la higiene y seguridad laboral, en tanto el artículo 75 de la Ley N° 20.744 estructura el deber de seguridad, abriéndolo a los nuevos requerimientos científico-tecnológicos y a la experiencia. Por la vía reparadora, entre otras, el trabajador dispone de la posibilidad de solicitar la reparación por incumplimiento del deber de seguridad (al pedirse la aplicación del artículo 75 de la LCT), en cuyo canal encuentra ámbito de aplicación la Ley N° 24.557 sobre Riesgos del Trabajo, la cual, si bien contiene aspectos reguladores del canal preventivo, fundamentalmente está orientada a regular la reparación del daño ocurrido sobre la salud del trabajador. (OIT, 2017, ps. 70-71).

Es importante destacar que respecto de este último régimen:

(...) constituye un sistema compensatorio de los infortunios laborales que pretende evitar su resolución por la vía judicial, basándose para ello en una suerte de negociación entre los derechos de los trabajadores y empleadores. Así, los empleadores son responsables por los siniestros que se establecen como vinculados a la actividad laboral, independientemente de su culpabilidad, a cambio de que tal responsabilidad les genere la obligación de pagos de beneficios limitados normativamente. Para hacer frente a este riesgo, las empresas –excepto en el caso de las de mayor tamaño, que pueden autoasegurarse– deben contratar un seguro con operadores privados, las ARTs . Los trabajadores, por su parte, renuncian al derecho de demandar a sus empleadores por la compensación plena de los daños, a cambio de obtener prestaciones médicas y un resarcimiento monetario cierto, ágil, e independiente de su propia falta. (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 2001, p. 28)

Se debe tener en cuenta que el artículo 75° de la Ley de Contrato de Trabajo, Ley N° 20.744, establece de forma específica, el deber del empleador para observar la normatividad en

Seguridad y Salud en el Trabajo. No obstante ello, tampoco alude al principio de culpabilidad como responsabilidad subjetiva. Dicho artículo señala literalmente lo siguiente:

“Art. 75. —Deber de seguridad.

1. El empleador está obligado a observar las normas legales sobre higiene y seguridad en el trabajo. Y a hacer observar las pausas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en el ordenamiento legal.

2. Los daños que sufra el trabajador como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del apartado anterior, se regirán por las normas que regulan la reparación de los daños provocados por accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales, dando lugar únicamente a las prestaciones en ellas establecidas”

Por otra parte, es importante señalar que el organismo encargado de garantizar y fiscalizar el efectivo cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo en Argentina es la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. El artículo 36, numeral 1º, inciso c) de la Ley de Riesgos del Trabajo, establece como función de este organismo, la de imponer las sanciones previstas en el artículo 32º por los incumplimientos que se detecten. Ello en tanto que como empleador y ante el incumplimiento de estas normas, no solo responde en su calidad de garante de la seguridad y salud en el trabajo, ante los trabajadores, sino que también al Estado.

A efectos del cumplimiento de sus funciones de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo se dictó la Resolución S.R.T. N° 613, que aprueba el : “Régimen de acciones de control del cumplimiento de las obligaciones emanadas de las normas del sistema de riesgos del trabajo por parte de aseguradoras de riesgos del trabajo (a.r.t.) y empleadores autoasegurados (e.a.)”, y la “calificación de las infracciones a las normas del sistema de riesgos del trabajo por parte de a.r.t. y e.a.” y el “régimen de sanciones a las a.r.t./e.a. por infracciones a las normas del

sistema de riesgos del trabajo”. En esta tampoco encontramos una mención sobre el principio de culpabilidad y la responsabilidad subjetiva con la exigencia de dolo y culpa.

En síntesis, la legislación Argentina, no obstante el complejo sistema legal que tienen y la dispersión de normas: no ha reconocido expresamente el principio de culpabilidad en la Ley 19.549, que constituye el marco normativo para el procedimiento administrativo de la jurisdicción nacional. De igual forma, el bloque normativo en materia de Seguridad y salud en el trabajo, conformado por la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744, la Ley de Seguridad e Higiene N° 19.587 y la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557, tampoco hacen expresión alguna sobre el principio de culpabilidad en infracciones administrativas; aunque la doctrina ha señalado que este principio surge implícitamente de lo que resulta ser su contracara: la presunción de inocencia.

2.3.13.3. En el Derecho administrativo sancionador Colombiano

La aplicación del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador Colombiano, llegó tempranamente por medio de la jurisprudencia de su Corte Constitucional, avisando que los principios del derecho penal se aplican con ciertos matices a todas las formas de actividad sancionadora del Estado³¹. Para tal efecto, se respalda en el artículo 29° de su constitución³², señalando que ello, no significaba que las reglas del debido proceso penal se

³¹ La Sentencia C-599 de 1992.

³² **Constitución Política de Colombia**
Artículo 29.

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a

apliquen a todas las actuaciones administrativas o judiciales de naturaleza sancionatoria, sino que en las mismas exista un proceso debido que impida la arbitrariedad haciendo prevalecer los principios y los derechos que reconoce la Constitución.³³

Sin embargo admitía a la vez, la responsabilidad objetiva en forma excepcional en determinados casos como es el de las infracciones cambiarias, declarándola constitucional en ese punto, pero condicionándola a ciertos requisitos que a continuación indicamos:

- i) no pueden tratarse de medidas que priven de derechos al destinatario o a terceros;
- ii) sólo pueden ser sanciones de tipo monetario; y
- iii) no pueden ser graves en términos absolutos o relativos.

Esta posición de la Corte Constitucional colombiana fue reiterada con otras sentencias expedidas posteriormente como el caso Marco Gerardo Monroy Cabra³⁴ y el caso Manuel José Cepeda Espinosa³⁵.

En ese sentido aclarando lo dicho, en primer lugar la Corte Constitucional de Colombia ha afirmado que conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP arts. 1º y 29), está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora. No obstante admite la responsabilidad objetiva de manera excepcional, en materia de sanciones administrativas, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos y atendiendo a las especificidades de cada caso. Tal posición señala la Corte, lo hacía, considerando la tendencia en varias democracias, a garantizar el debido proceso en materia de sanciones administrativas³⁶.

controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

³³ Séptima consideración de la Sentencia C-599 de 1992.

³⁴ Sentencia C-506 de 2002.

³⁵ Sentencia C-616 de 2002.

³⁶ Sentencia C-506 de 2002

Actualmente, la Ley 1437 de 2011 de 18 de enero de 2011, por la cual se expide el “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, regula lo concerniente a esta materia, señalando en su primer artículo como finalidad de la primera parte del cuerpo legal: “proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares”.

De igual forma señala en el artículo 34°, que las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

Sin embargo, al igual que en el derecho comparado, este principio se debe sobre todo a la constitución, como dice MONROY (2012):

Valga señalar que todas las autoridades de la Administración Pública deben aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en el Código Contencioso Administrativo y en las leyes especiales, tales como el debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (p. 13)

Finalmente en el artículo 47 establece que: “Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código

se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes” Sin embargo tampoco contiene expresamente el principio de culpabilidad

Por otra parte, respecto a Seguridad y Salud en el Trabajo, la Ley 1562/2012, por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se introducen varios cambios al sistema de Riesgos Profesionales, establece en su artículo 3°, que: “Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte”³⁷.

Así mismo, el artículo 216° del Código Sustantivo del Trabajo, señala que: “Cuando exista culpa suficiente comprobada del {empleador} en la ocurrencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional, está obligado a la indemnización total y ordinaria por perjuicios pero del monto de ella debe descontarse el valor de las prestaciones en dinero pagadas en razón de las normas consagradas en este Capítulo”.

Se encuentra en este último, referencia específica al principio de culpabilidad, en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en la legislación colombiana. No obstante ello y ante diversas confusiones sobre la naturaleza de la responsabilidad por los accidentes laborales, la Corte Constitucional en la Sentencia C-336/12³⁸ ha señalado lo siguiente:

³⁷

Ley 1562 de 2012

Artículo 3°. Accidente de trabajo.

Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador. También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la función sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical siempre que el accidente se produzca en cumplimiento de dicha función.

De igual forma se considera accidente de trabajo el que se produzca por la ejecución de actividades recreativas, deportivas o culturales, cuando se actúe por cuenta o en representación del empleador o de la empresa usuaria cuando se trate de trabajadores de empresas de servicios temporales que se encuentren en misión.

³⁸

4.2.2.4.Sentencia C-336/12

De igual manera, la Corte Suprema de Justicia ha interpretado el alcance del artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo y ha señalado que éste constituye un régimen distinto al de responsabilidad objetiva creado a partir de la creación del Sistema de Riesgos Profesionales. Sobre el particular en Sentencia del 1 de junio de 2010 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia señaló:

Al respecto se reitera lo dicho por esta Corporación en sentencia radicación 27501 del 4 de julio de 2006:

“Respecto a la diferencia de la regulación de estas dos clases de responsabilidades, esto es, la prevista para el Sistema de Seguridad Social Integral - Sistema de Riesgos Profesionales, y la señalada para el empleador que incurra en culpa patronal, en casación del 30 de junio de 2005 radicado 22656, reiterada en decisión del 29 de agosto de igual año radicación 23202, esta Corporación puntualizó:

“ (...) es del caso precisar que para que se cause la indemnización ordinaria y plena de perjuicios prevista en el artículo 216 del Código Sustantivo del Trabajo exige la ley, amén, obviamente, de la ocurrencia del riesgo, esto es, el accidente de trabajo o la enfermedad profesional, la culpa suficientemente comprobada” del empleador; a diferencia de lo que ocurre con las prestaciones económicas y asistenciales tarifadas previstas, hoy, en los artículos 249 y siguientes de la Ley 100 de 1993, Ley 776 de 2002 y demás normas que las reglamentan, especialmente las contenidas en el Decreto 1295 de 1994, que se causan por el mero acaecimiento de cualquiera de las contingencias anotadas, sin que para su concurso se requiera de una determinada conducta del empleador.

“Dicha diferencia estriba, entonces, esencialmente, en que la segunda de las responsabilidades señaladas, es decir, la del Sistema General de Riesgos Profesionales, es de carácter eminentemente objetivo, de modo que, para su definición, basta al beneficiario de las prestaciones que de ella se desprende acreditar el vínculo laboral y la realización del riesgo con ocasión o como consecuencia del trabajo; en tanto que, la responsabilidad que conlleva la indemnización ordinaria y total de perjuicios tiene una naturaleza subjetiva, de modo que, su establecimiento amerita, además de la demostración del daño a la integridad o a la salud del trabajador con ocasión o como consecuencia del trabajo, la prueba del incumplimiento del empleador a los deberes de protección y seguridad que, según lo señalado por el artículo 56 del Código Sustantivo del Trabajo, de modo general le corresponden.

“Este sistema dual de responsabilidad asegura, por una parte, que el Sistema General de Riesgos Profesionales cubra los riesgos que por su propia naturaleza genera el trabajo; y, de otro lado, que los daños ocasionados al trabajador por conducta culposa y dolosa de su empleador le sean resarcidos total y plenamente, atendiéndose el régimen general de las obligaciones.

“Dichas responsabilidades comportan un nexo de causalidad entre el trabajo y el accidente de trabajo o la enfermedad profesional que afectan la salud o integridad del trabajador. Nexos que, en términos del accidente de trabajo, se produce „por causa o con ocasión del trabajo“, como lo prevé el artículo 9º del Decreto 1295 de 1994; y, en materia de enfermedad profesional, como consecuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador“, como lo dice el artículo 11 ibídem“.

Con todo ello, la responsabilidad administrativa en seguridad y salud en el trabajo en estricto, podemos encontrarla en el Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, que en el capítulo 11°, contiene “criterios de graduación de las multas por infracción a las normas de seguridad y salud en el trabajo”, que según la misma norma tienen por objeto “*establecer los criterios de graduación de las multas por infracción a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales, señalar las garantías mínimas que se deben respetar para garantizar el derecho fundamental al debido proceso a los sujetos objeto de investigación administrativa así como establecer normas para ordenar la clausura del lugar de trabajo y la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales, cuando existan condiciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la seguridad personal de las y los trabajadores*”.³⁹

Así mismo, el artículo 2.2.4.11.3. señala los Principios a observarse en el procedimiento administrativo sancionador en esta materia, pero no se hace mención alguna al principio de culpabilidad; sin embargo expresa este mismo artículo que: “Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y lo dispuesto en leyes especiales (...)”.⁴⁰

³⁹ **Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo**
Artículo 2.2.4.11.1. Objeto.

Las normas del presente capítulo tienen por objeto establecer los criterios de graduación de las multas por infracción a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y Riesgos Laborales, señalar las garantías mínimas que se deben respetar para garantizar el derecho fundamental al debido proceso a los sujetos objeto de investigación administrativa, así como establecer normas para ordenar la clausura del lugar de trabajo y la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales, cuando existan condiciones que pongan en peligro la vida, la integridad y la seguridad personal de las y los trabajadores.

⁴⁰ **Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo**
Artículo 2.2.4.11.3. Principios.

Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, el Código

En conclusión, el principio de culpabilidad no se encuentra expresamente en la Ley N° 1437, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En lo que respecta a Seguridad y Salud en el trabajo, el artículo 216° del Código Sustantivo del Trabajo, hace una referencia específica al principio de culpabilidad, al exigir la culpa del empleador ante la ocurrencia del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional. A pesar de ello, la Corte Constitucional en la Sentencia C-336/12 (haciendo referencia a la Sentencia del 1 de junio de 2010 de la Sala Laboral de la Corte Suprema), aclara la diferencia en el régimen de responsabilidades sobre esta materia, señalando que con relación a las prestaciones económicas y asistenciales tarifadas, es decir la del Sistema General de Riesgos Profesionales, es de carácter eminentemente objetivo; mientras que, la responsabilidad que conlleva la indemnización ordinaria y total de perjuicios tiene una naturaleza subjetiva. Con ello, podemos afirmar que, aunque se admite jurisprudencialmente la responsabilidad subjetiva en materia de seguridad y salud en el trabajo, lo hace en referencia al ámbito de la responsabilidad civil.

Con respecto a la responsabilidad administrativa en seguridad y salud en el trabajo, es aplicable el Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, que regula en su cuerpo normativo los criterios de graduación de las multas por infracción a las normas de seguridad y salud en el trabajo y no se hace mención alguna al principio de culpabilidad, por lo que hasta aquí parecería inclinarse por una responsabilidad objetiva.

El artículo 2.2.4.11.3 de este decreto señala que: *“Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y lo dispuesto en leyes especiales (...)”*.

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y lo dispuesto en leyes especiales, (...)

Ello es congruente con lo expresado por la Corte Constitucional de Colombia, al manifestar que, conforme al principio de dignidad humana y de culpabilidad acogidos por la Carta (CP arts. 1º y 29), está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva en materia sancionadora. Empero, admite la responsabilidad objetiva de manera excepcional, en materia de sanciones administrativas, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos y atendiendo a las especificidades de cada caso, como sería el que corresponde a Seguridad y Salud en el trabajo.

2.3.13.4. En el Derecho administrativo sancionador Chileno

En Chile la Ley N° 19.880, de 2003, denominada Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, conocida como LBPA rige los actos de la Administración del Estado. Según MORAGA (2011):

La LBPA rige para un específico grupo de organismos administrativos –centralizados y descentralizados– y autónomos constitucionales: los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, la Contraloría General de la República (CGR), las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los gobiernos regionales y las municipalidades (art. 2). Con todo, la LBPA no es aplicable al Banco Central ni a las empresas públicas creadas por ley; y, en el caso particular de la CGR, la LBPA. (p. 358)

Al igual que otras legislaciones latinas: “Se enmarca en la corriente legislativa que inició la Ley española de 1958. Es, por tanto, una Ley que rebasa con mucho lo estrictamente procedimental y ofrece una completa regulación del régimen jurídico de la actuación administrativa”. (GONZÁLEZ PÉREZ, 2003, p. 368)

Es de notar entonces que si bien la ley N°19880 sobre Bases del Procedimiento Administrativo vino a uniformar los actos de la administración, no se puede evitar notar que la Potestad Sancionadora de esta se encuentra “fragmentada” en los diferentes cuerpos legales que específicamente pueden o no regular alguna materia. (BARRÍA ULLOA, 2016, p. 3).

Así, la Ley N° 19.880, en su artículo 4° señala que el procedimiento administrativo estará sometido a los principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad. “Los arts. 4 y siguientes de la LBPA establece los principios aplicables. Se trata de ideas matrices o propiedades normativas destinadas a integrar regulativamente –que no de manera simplemente explicativa ni supletoria– las actuaciones que se llevarán a cabo en y para la sustanciación del procedimiento”. LBPA (MORAGA KLENNER, 2011, p. 362)

De lo visto, el principio de culpabilidad no se encuentra expresamente en esta norma; CORDERO (2014) se expresa en ese sentido que: (...) “el Tribunal Constitucional da por supuesta la culpabilidad como un elemento para configurar la responsabilidad administrativa, vinculada estrechamente con la presunción de inocencia” (p. 421). Además este tribunal señaló que: “los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado”⁴¹

⁴¹ STC 244/1996.

En conclusión, la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos no parece resultar totalmente suficiente para regular adecuadamente los procedimientos sancionatorios, esto debido a las incongruencias y vicios expuestos anteriormente. Asimismo, omite una consagración expresa de principios especiales de resguardo de los derechos de las personas, tales como la presunción de inocencia, juridicidad en la sanción y tipicidad de las conductas, proporcionalidad, razonabilidad, entre otros. En resumen, no es menor el desafío -al aplicar esta ley- de no afectar los derechos de los interesados y/o destinatarios de este tipo de procedimiento administrativo, por lo que se hace necesario el establecimiento de principios y derechos propios del Derecho Administrativo Sancionador. (PAREDES HURTADO, 2013, p. 42)

Con respecto al campo de seguridad y salud en el trabajo, LANATA (2018) anuncia que:

El Código del Trabajo destina su Libro II a lo que denomina Protección a los Trabajadores, regulación que se divide en dos títulos. (...). La regla general en la materia está constituida por el artículo 184 del texto legal, el que contempla la obligación de seguridad que pesa sobre el empleador, al exigirle proporcionar al trabajador “condiciones adecuadas de higiene y seguridad en el trabajo. (p. 110)

Así también agrega que:

Debe tenerse presente que el marco general al respecto lo establece la propia Ley N° 16.744 al exigir en su artículo 69° la presencia de culpa en el empleador para hacerlo responsable de los daños que puedan haberse ocasionado al trabajador, norma que si bien no establece el grado de exigencia que se le ha impuesto, sí exige su presencia, sin esta no nace la obligación de indemnizar los daños no cubiertos por el sistema de Seguridad Social⁴². (p. 112)

⁴²

Código del Trabajo

Artículo 69°.- Cuando, el accidente o enfermedad se deba a culpa o dolo de la entidad empleadora o de un tercero, sin perjuicio de las acciones criminales que procedan, deberán observarse las siguientes reglas:

El artículo 68 del mismo cuerpo legal establece que ante el incumplimiento de tales obligaciones será sancionado por el Servicio Nacional de Salud de acuerdo con el procedimiento de multas y sanciones previsto en el Código Sanitario, y en las demás disposiciones legales⁴³. Ello es reforzado con el artículo 70° del mismo Código⁴⁴.

Por su parte el artículo 174° del Título III de las sanciones y medidas sanitarias del Código Sanitario, contempla que ante la infracción de la Ley 19497, el Código o de sus reglamentos, según sea el caso, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales. Las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original. Las resoluciones

-
- a) El organismo administrador tendrá derecho a repetir en contra del responsable del accidente, por las prestaciones que haya otorgado o deba otorgar, y
 - b) La víctima y las demás personas a quienes el accidente o enfermedad cause daño podrán reclamar al empleador o terceros responsables del accidente, también las otras indemnizaciones a que tengan derecho, con arreglo a las prescripciones del derecho común, incluso el daño moral.

43

Código del Trabajo

Artículo 68°.- Las empresas o entidades deberán implantar todas las medidas de higiene y seguridad en el trabajo que les prescriban directamente el Servicio Nacional de Salud o, en su caso, el respectivo organismo administrador a que se encuentren afectas, el que deberá indicarlas de acuerdo con las normas y reglamentaciones vigentes.

El incumplimiento de tales obligaciones será sancionado por el Servicio Nacional de Salud de acuerdo con el procedimiento de multas y sanciones previsto en el Código Sanitario, y en las demás disposiciones legales, sin perjuicio de que el organismo administrador respectivo aplique, además, un recargo en la cotización adicional, en conformidad a lo dispuesto en la presente ley.

Asimismo, las empresas deberán proporcionar a sus trabajadores, los equipos e implementos de protección necesarios, no pudiendo en caso alguno cobrarles su valor. Si no dieran cumplimiento a esta obligación serán sancionados en la forma que preceptúa el inciso anterior.

El Servicio Nacional de Salud queda facultado para clausurar las fábricas, talleres, minas o cualquier sitio de trabajo que signifique un riesgo inminente para la salud de los trabajadores o de la comunidad

44

Código del Trabajo

Artículo 70°.- Si el accidente o enfermedad ocurre debido a negligencia inexcusable de un trabajador se le deberá aplicar una multa, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 68°, aún en el caso de que él mismo hubiere sido víctima del accidente. Corresponderá al Comité Paritario de Higiene y Seguridad decidir si medió negligencia inexcusable.

que establezcan las infracciones y determinen las multas tendrán mérito ejecutivo y se harán efectivas de acuerdo con los artículos 434 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.⁴⁵

De lo revisado, concluimos que la Ley de Chile N° 19.880, de 2003, denominada Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, conocida como LBPA no reconoce expresamente el principio de culpabilidad, aunque la doctrina considera que ella está reconocida implícitamente en la Constitución.

Por otra parte, con respecto a seguridad y salud en el trabajo el artículo 184° del Código del Trabajo reconoce una responsabilidad subjetiva con respecto al pago de indemnizaciones. El Código Sanitario, no obstante que no menciona algún elemento subjetivo con respecto a la responsabilidad administrativa, al parecer es de simple resultado con lo que habría responsabilidad objetiva en este campo.

⁴⁵ **Título III de las sanciones y medidas sanitarias**

Artículo 174.- La infracción de cualquiera de las LEY 19497 disposiciones de este Código o de sus reglamentos y de Art. 1° VI las resoluciones que dicten los Directores de los D.O. 22.03.1997 Servicios de Salud o el Director del Instituto de Salud Pública de Chile, según sea el caso, salvo las disposiciones que tengan una sanción especial, será castigada con multa de un décimo de unidad tributaria mensual hasta mil unidades tributarias mensuales. Las reincidencias podrán ser sancionadas hasta con el doble de la multa original. Las resoluciones que establezcan las infracciones y determinen las multas tendrán mérito ejecutivo y se harán efectivas de acuerdo con los artículos 434 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

CAPÍTULO III

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

El presente capítulo exponemos el planteamiento metodológico para la parte cuantitativa de esta investigación, la descripción de las unidades de estudio que se han decidido emplear y sus características como su respectiva población. También se desarrolla a todos los pasos para el proceso de desarrollo la recopilación de los resultados, y finalmente el análisis de los resultados de acuerdo a las hipótesis planteadas.

3.1. Características de la Investigación

Por las características de esta investigación tienen un enfoque de naturaleza mixta; donde existe un enfoque cualitativo, porque recurre a identificar los conceptos de las variables, acudiendo a la doctrina, jurisprudencia y legislación, siendo inevitable que en investigaciones de carácter jurídico se excluya la exploración y descripción de los fenómenos jurídicos que se nos presentan en la realidad; y cuantitativo por cuanto trataremos de medir la aplicación del principio de culpabilidad por SUNAFIL, a través de las resoluciones que hemos recogido de su página web, para ser representados mediante números y cantidades, utilizando métodos estadísticos.

Así mismo es una investigación del tipo observacional y retrospectivo, debido a que como se pretenden medir y describir un fenómeno tal como se encuentra presente en la población de estudio y es posterior a los hechos

3.2. Unidades de Estudio

Para conocer la aplicación del principio de culpabilidad por SUNAFIL en materia de seguridad y salud en el trabajo, hemos acudido al registro de resoluciones que esta entidad tiene digitalizada en su página web en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

3.3. Universo y muestra

El universo está constituido por la misma muestra y consisten en las resoluciones emitidas por SUNAFIL en materia de seguridad y salud en el trabajo durante los años de actividad.

La muestra está constituida por las resoluciones emitidas por SUNAFIL en materia de seguridad y salud en el trabajo durante los años 2014, 2015, 2016,2017 y 2018, que se encuentran digitalizadas y colgadas en la página web de la institución.

3.4. Técnicas e instrumentos de investigación

Como técnicas de la presente investigación se ha recurrido a la investigación documental, investigación de archivos y el análisis de contenido. Dentro de los instrumentos utilizados están las fichas bibliográficas, ficha de análisis documental y de contenido.

3.5. Recolección de datos

Para el proceso de la recolección de datos se acudió a la base de datos que contiene SUNAFIL en una plataforma implementada en su página web, donde se ubican las resoluciones han sido emitidas durante los años 2014 a 2018, y que se encuentran digitalizadas. Las resoluciones fueron revisadas durante el mes de abril.

3.6. Resultados

En esta parte se detalla la información resultante de la revisión de las resoluciones de SUNAFIL. En primer lugar mostramos los resultados generales obtenidos en la búsqueda general de las resoluciones, para ello debemos indicar que se ha hecho un filtro, que corresponde solo aquellas que pertenecen a la materia de Seguridad y Salud en el trabajo, conforme se observa en la imagen. Seguidamente se ha hecho una depuración de las resoluciones que no corresponden a SST o que su archivo correspondiente no permite su visualización por tener algún inconveniente. Con ello se ordena por el año emitido y se organizara por instancias.

3.6.1. Resultados Generales

Resoluciones extraídas de la plataforma digital del sistema inspectivo de SUNAFIL en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

Tabla 2: Total de resoluciones extraídas de la plataforma digital del sistema inspectivo de SUNAFIL en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

Año	1° Instancia	2° Instancia	Total	Porcentaje
2014	43	13	56	28
2015	33	55	88	44
2016	14	24	38	19
2017	1	3	4	2
2018	0	14	14	7
Total	91	109	200	100

Fuente: Elaboración propia

Nota: Sistema digital de resoluciones de SUNAFIL, que se encuentran en su página web: [https://www.sunafil.gob.pe/intendencia/resoluciones-de-intendencia.html?orders\[publishUp\]=publishUp&isearch=1](https://www.sunafil.gob.pe/intendencia/resoluciones-de-intendencia.html?orders[publishUp]=publishUp&isearch=1).

Las resoluciones emitidas por SUNAFIL en primera y segunda instancia en las materias de relaciones laborales y de seguridad y salud en el trabajo, vienen siendo digitalizadas progresivamente en la plataforma digital de su página web. En ese sentido, para medir la aplicación del principio de culpabilidad en la presente investigación, se ha recurrido a dicha plataforma, haciendo la búsqueda con el filtro del “**término**” de “**seguridad y salud en el trabajo**”, encontrándose un total de 200 resoluciones. Estas resoluciones comprenden los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Resoluciones extraídas de la plataforma digital del sistema inspectivo de SUNAFIL en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

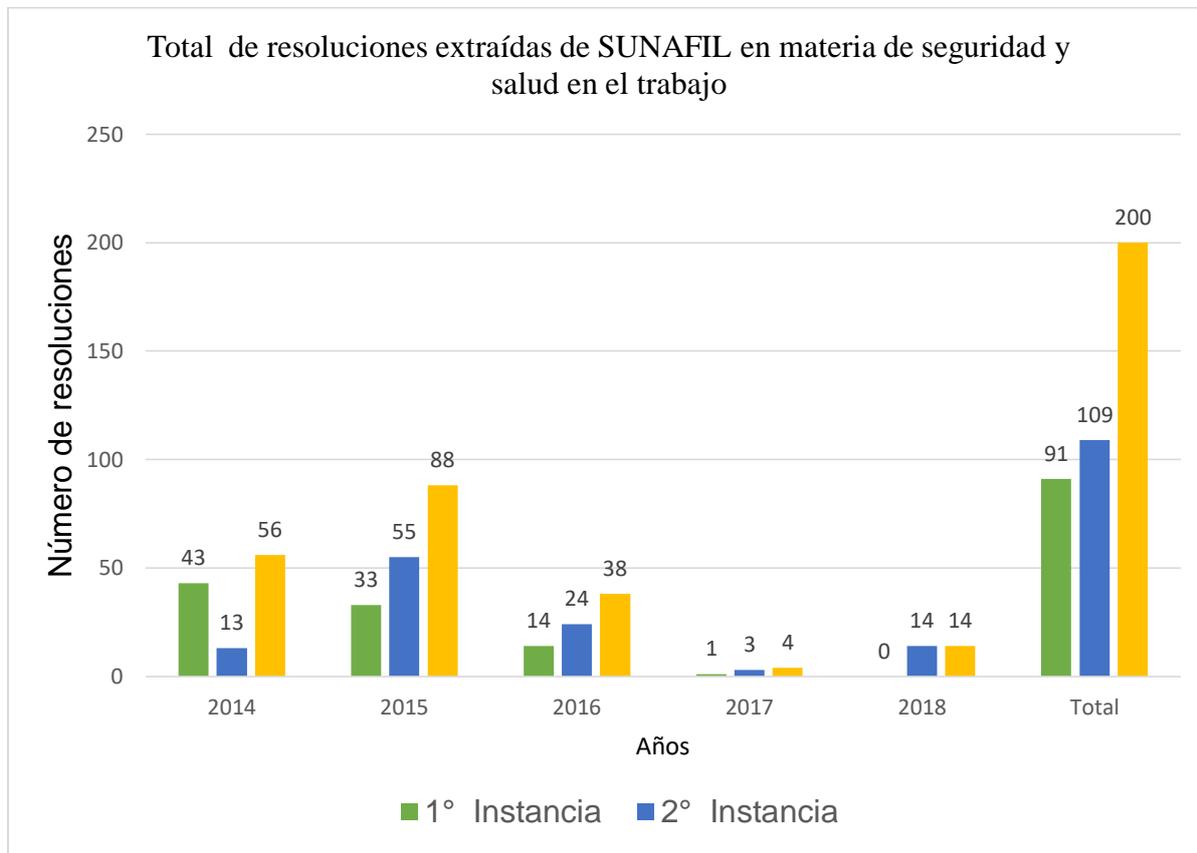


Figura 1: Total de Resoluciones extraídas de la plataforma digital de SUNAFIL en materia de Seguridad y salud en el trabajo

Fuente: Elaboración propia

Las resoluciones encontradas de 2014 a 2018 están dispersadas de modo variable. Los criterios para registrar las referidas resoluciones obedecen a la propia SUNAFIL. Los años 2014 y 2015 contienen el mayor número de resoluciones en comparación de los demás.

Resoluciones válidas depuradas de la plataforma inspectiva de SUNAFIL en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

Tabla 3: Total de Resoluciones de SUNAFIL en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

Año	Resoluciones
2014	52
2015	76
2016	37
2017	2
2018	8
Total	175

Fuente: Elaboración propia

Nota: Las resoluciones válidas en materia de seguridad y salud en el trabajo han sido objeto de revisión.

Una vez, teniendo la primera muestra de las resoluciones estas han sido objeto de revisión, a fin de verificar que correspondan a la materia de seguridad y salud en el trabajo y si son útiles a nuestro propósito. Hecha esta revisión se encontró que varias de ellas pertenecían solamente a infracciones en materia de relaciones laborales e inspectivas; y otras que perteneciendo a seguridad y salud en el trabajo no son posibles de ser visualizados.

Por tales circunstancias las resoluciones han sido depuradas, quedando aquellas que contienen infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y son susceptibles de ser visualizadas para la revisión de contenido.

Resoluciones válidas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

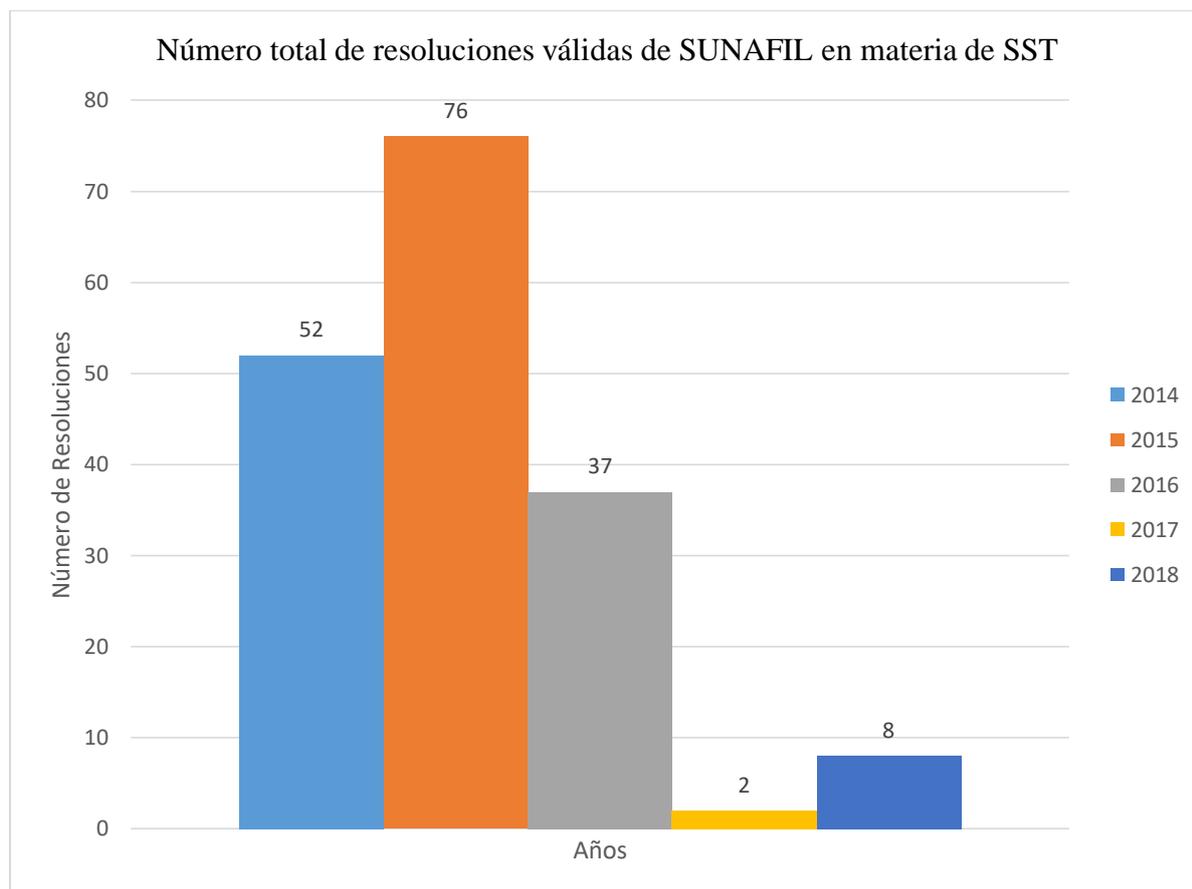


Figura 2: Resoluciones válidas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Fuente: elaboración Propia.

Del total de resoluciones válidas, las que corresponde al año 2015 contienen el mayor número, seguida por el año 2014. Ello tendría lugar por dos factores el primero el impulso que se dio por la fiscalización de parte de SUNAFIL, y segundo por el crecimiento de entonces del sector de construcción. El año 2017 y 2018 tienen menor número. Algunas de estas resoluciones contienen conjuntamente materias de relaciones laborales y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que han sido incluidas como resoluciones válidas.

Resoluciones por instancia

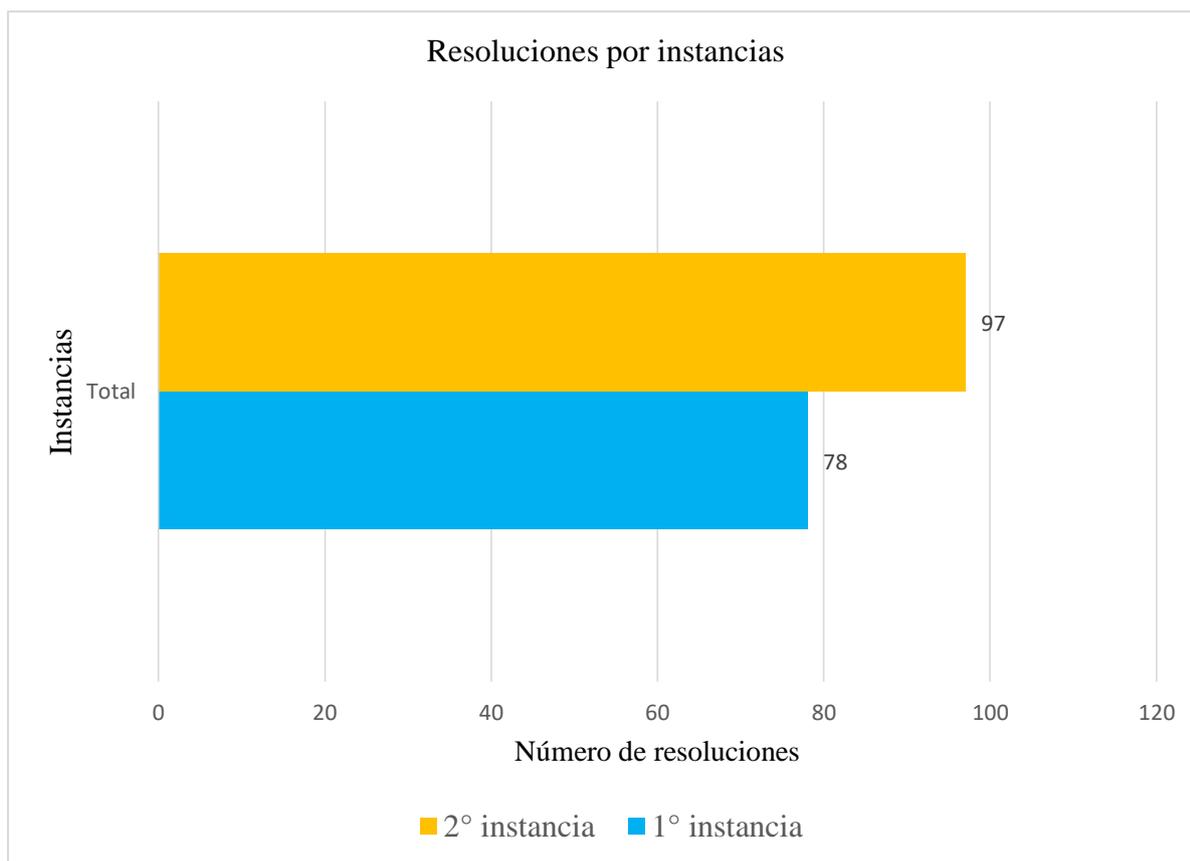


Figura 3: Resoluciones por instancias

Fuente: Elaboración Propia

Las resoluciones emitidas por SUNAFIL, corresponde a primera y segunda instancia, bajo el procedimiento administrativo sancionador que comprendía las etapas: de investigación y sancionadora, actualmente modificado por Decreto Legislativo N° 1272 que establece la necesidad además de una etapa de instrucción. Las de las primeras instancias han sido emitidas por las subintendencias, mientras que las de segunda instancia por las intendencias regionales y de Lima Metropolitana. El grueso de estas resoluciones han sido emitidas en la vigencia del anterior. El mayor número corresponde a la segunda instancia con un total de 97 contra 72 de la primera.

Número de resoluciones por año

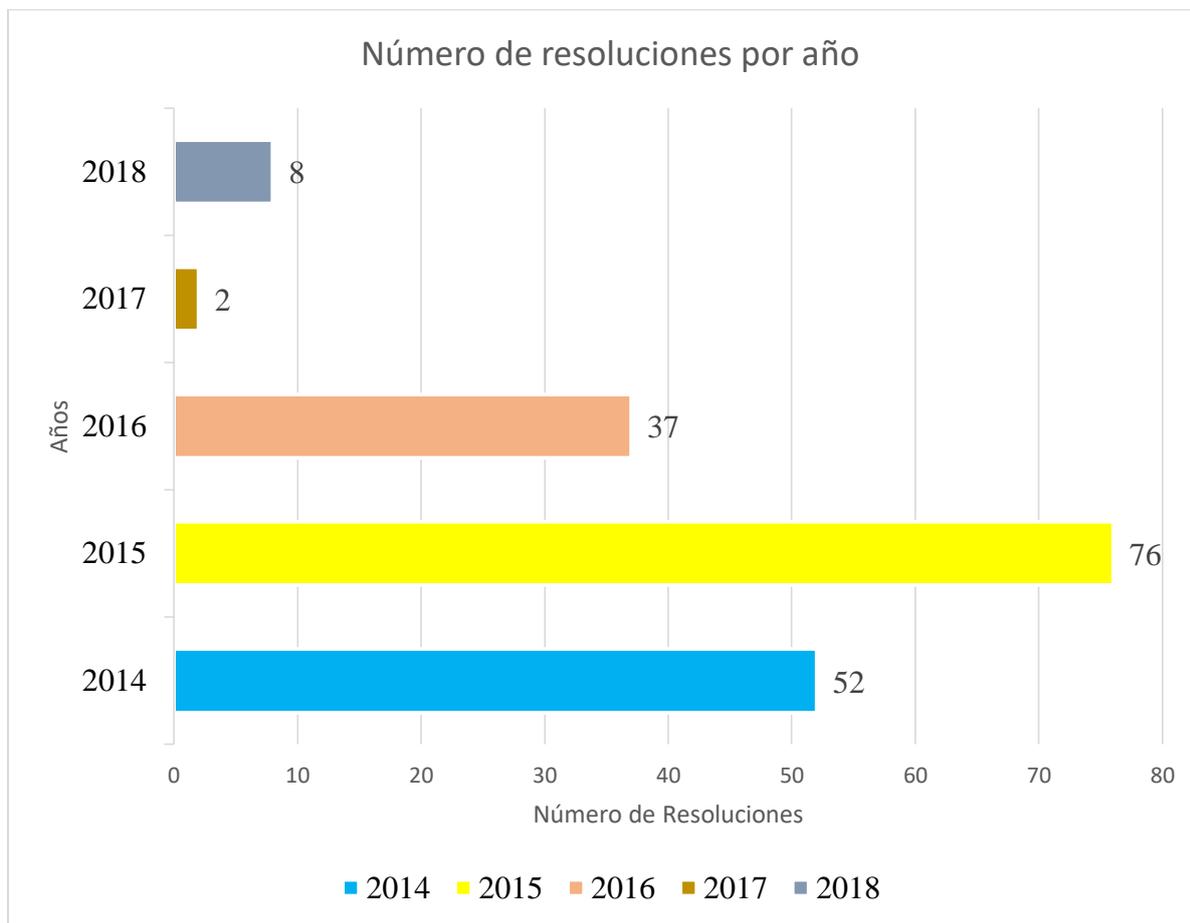


Figura 4: Número de resoluciones por año

Fuente: Elaboración propia

Visualizamos en la siguiente figura, el total de resoluciones válidas de SUNAFIL, organizadas de acuerdo a los años en que se ha emitido. Aparece el año 2015 con el mayor número de resoluciones, seguido por el año 2014. Esta tendencia disminuye en los siguientes años. El año 2017 solo contienen 2 resoluciones.

Resoluciones de primera instancia en materia de seguridad y Salud en el Trabajo

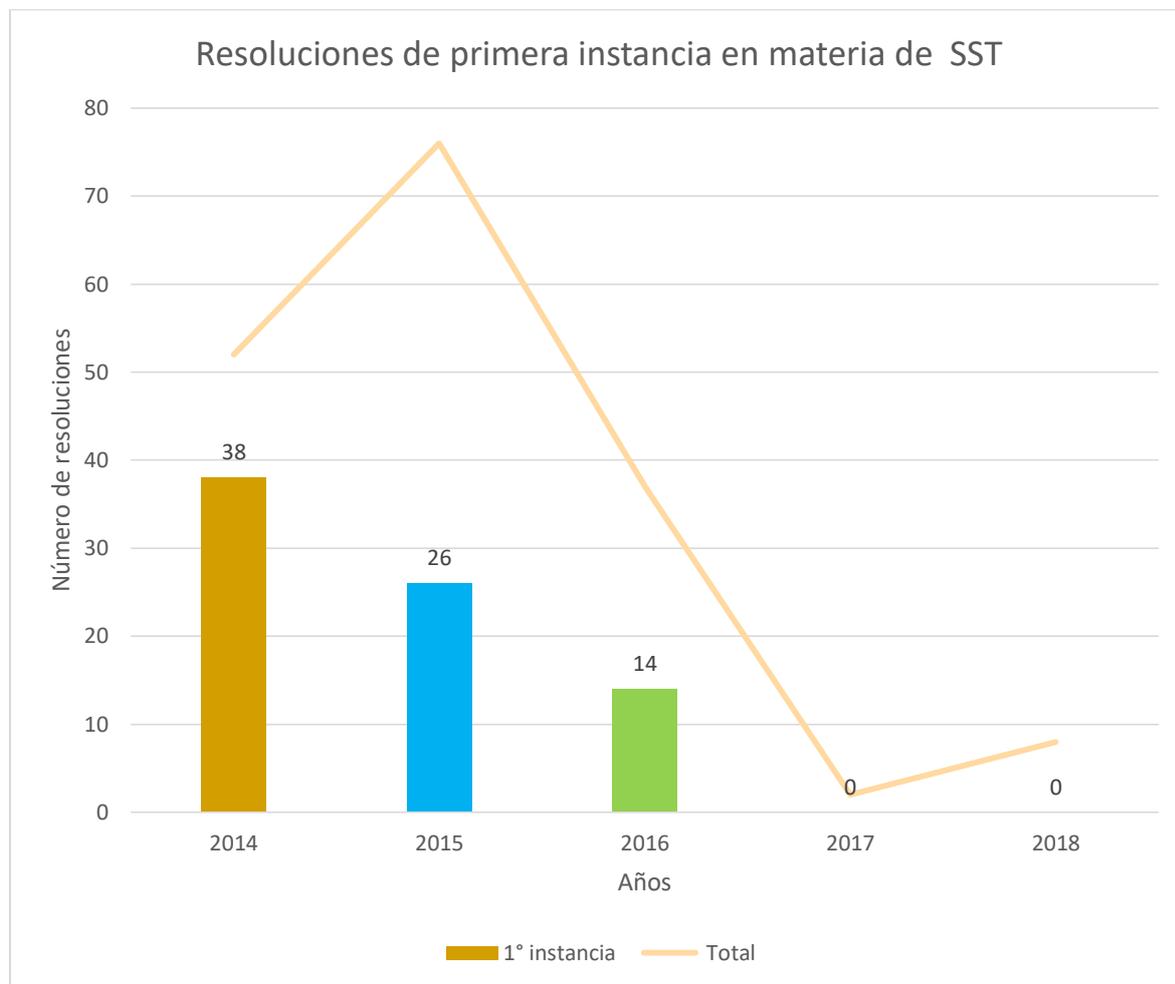


Figura 5: Resoluciones de primera instancia en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

Fuente: Elaboración propia.

Las resoluciones de primera instancia emitidas por SUNAFIL son un total de 78, donde buena parte de estas corresponde al año 2014 con 38, seguido del 2015 con 26 y al final del año 2017 y 2018 no tenemos ninguna resolución. Por supuesto en porcentaje el del 2014 tiene casi la mitad del total.

Resoluciones de segunda instancia en materia de SST

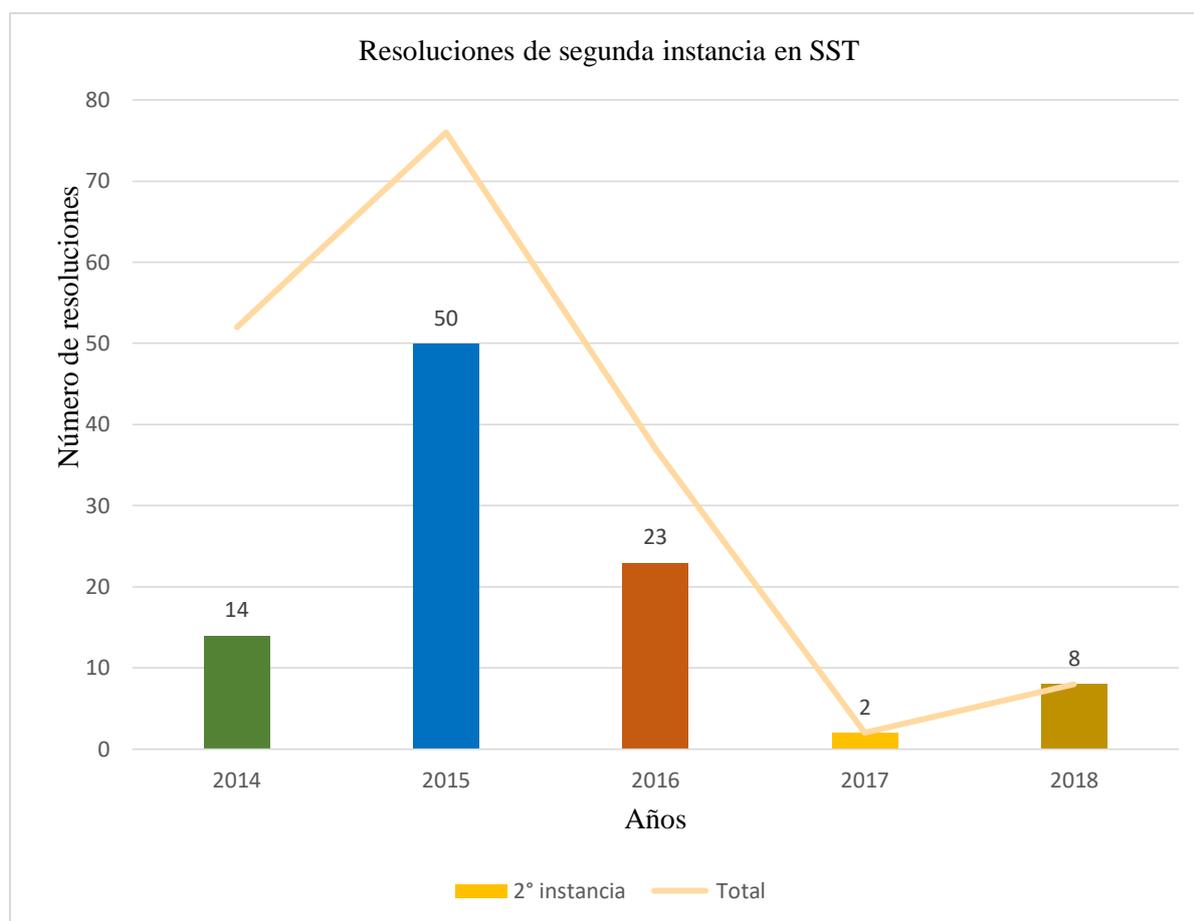


Figura 6: Resoluciones de segunda instancia

Fuente: Elaboración propia

En segunda instancia se tiene un total de 97 resoluciones, el número más alto del total lo encontramos en el año 2015 el más alto con 50 y luego el 2016. El último es el año 2017 solo con dos resoluciones.

Decisiones de resoluciones de primera instancia SUNAFIL en materia de SST

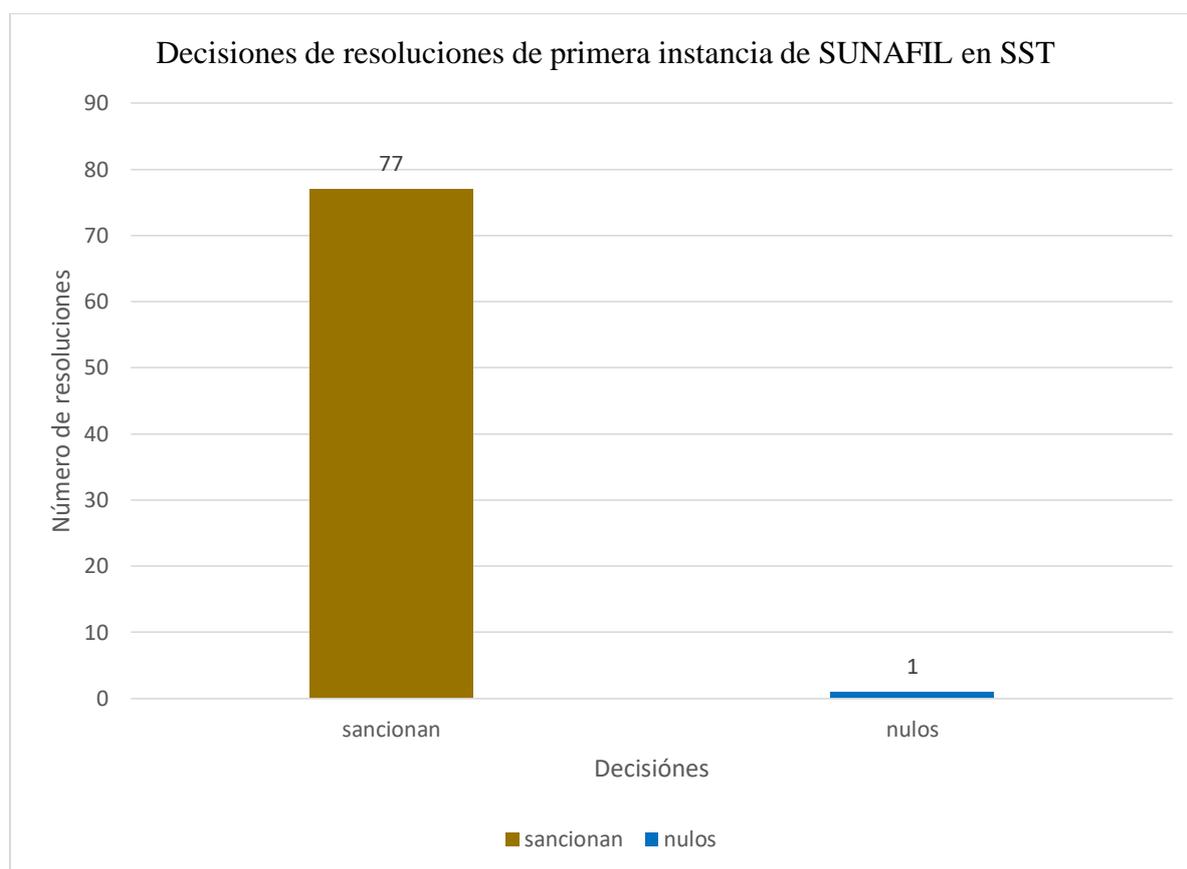


Figura 7 : Decisión de resoluciones de primera instancia de SUNAFIL en materia de SST

Fuente: Elaboración propia

Casi el total de resoluciones expedidas por SUNAFIL en primera instancia, resultan eminentemente sancionadoras. Del total de las resoluciones solo una ha sido declarada nula, considerando la existencia de vicios que causan la nulidad de pleno derecho del acto administrativo

Decisiones de resoluciones de primera instancia SUNAFIL por años en materia de SST

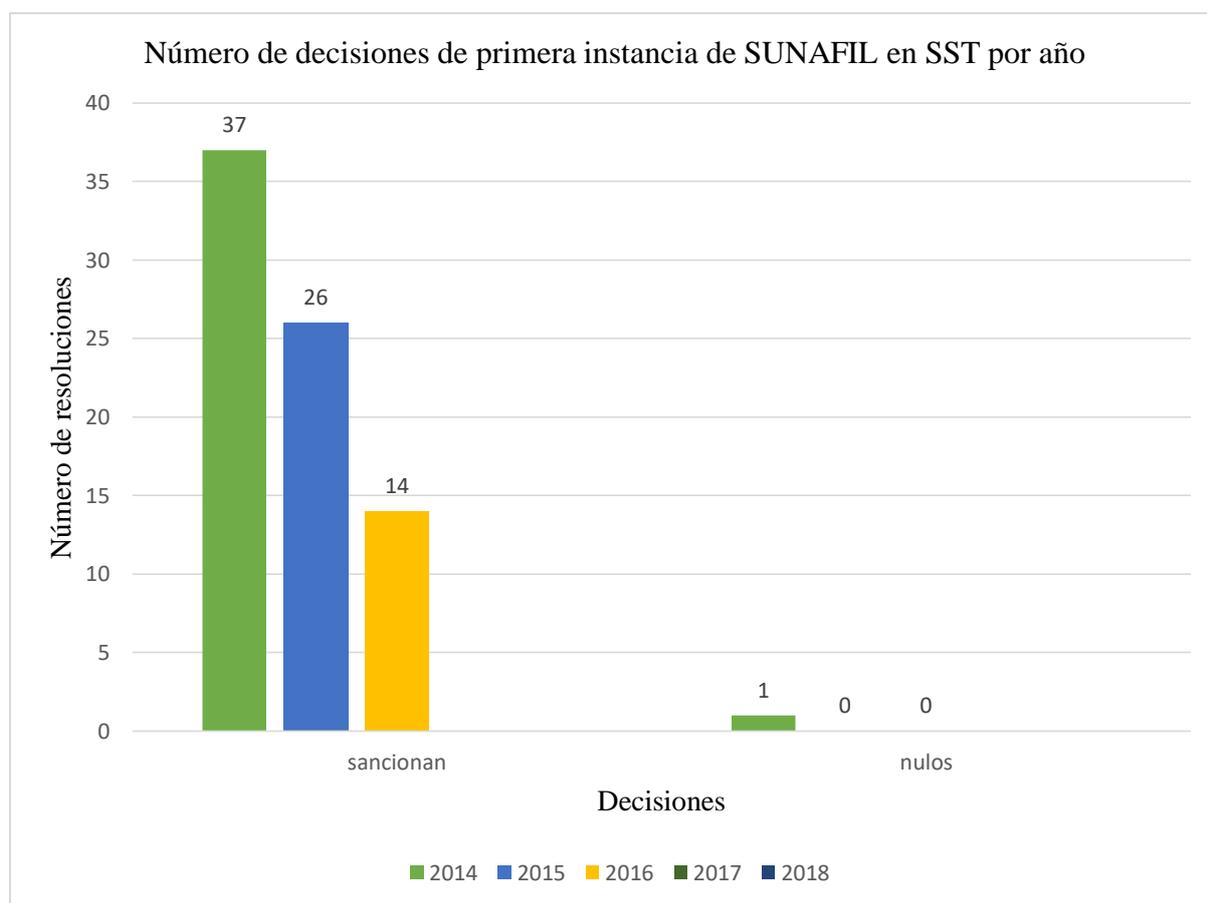


Figura 8: Número de decisiones de primera instancia de SUNAFIL en SST por año.

Fuente: Elaboración propia

La muestra con las resoluciones sancionatorias de primera instancia, indican la misma tendencia que se reducen en cada año (2014, 2015, 2016, 2017 y 2018). El año 2014 contiene mayor número de resoluciones sancionatorias; esta situación se debe precisamente a que en el año 2014 SUNAFIL inicio sus actividades con mucho impulso.

Decisiones de resoluciones de segunda instancia SUNAFIL en materia de SST

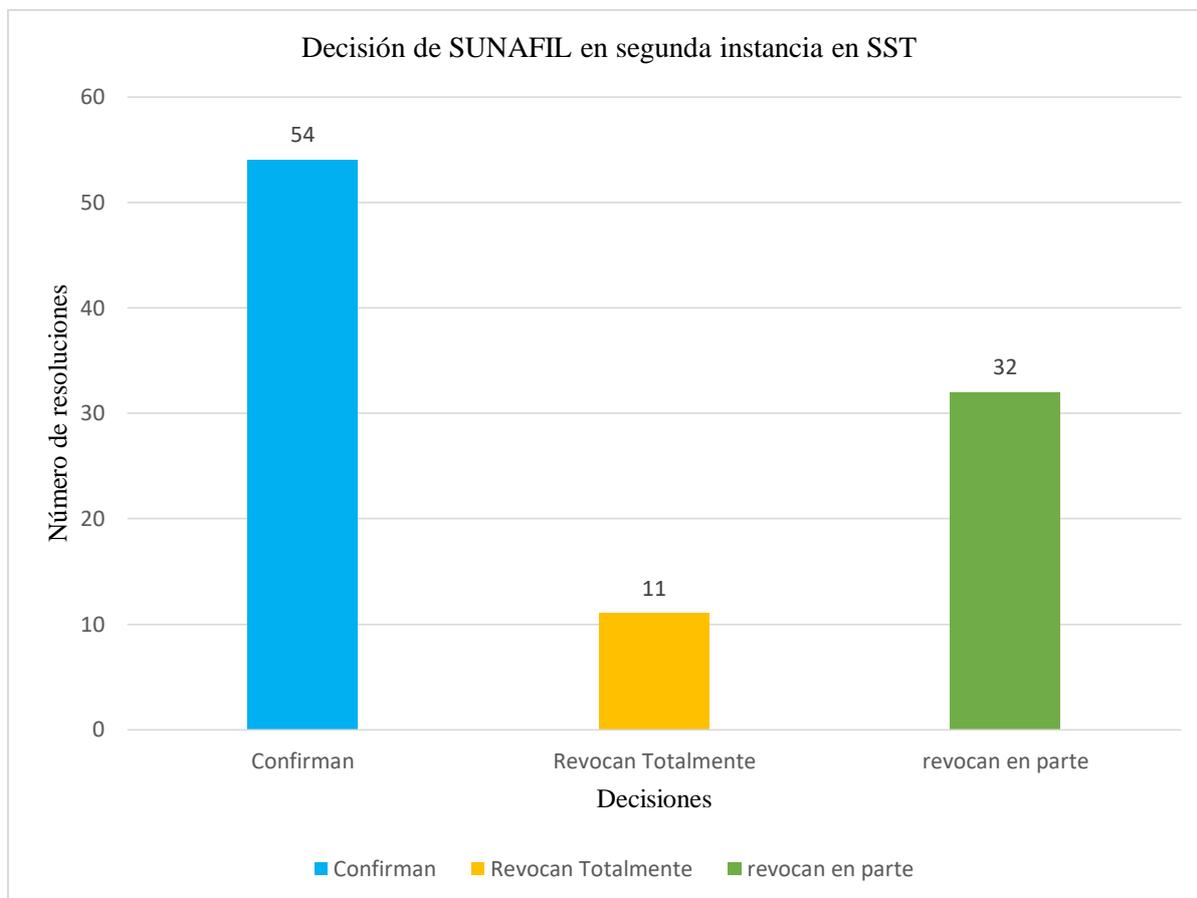


Figura 9: Decisión de resoluciones de segunda instancia de SUNAFIL en materia de SST

Fuente: Elaboración propia

Las resoluciones de segunda instancia, tienen decisiones variadas. Del total, 54 resoluciones confirman lo resuelto por primera instancia, representando el 56% en general; 11 de ellos han sido revocados totalmente y representan el 11% por ciento. Revocados son 32 y representa el 33%.

Resoluciones confirmadas de segunda instancia SUNAFIL en materia de SST

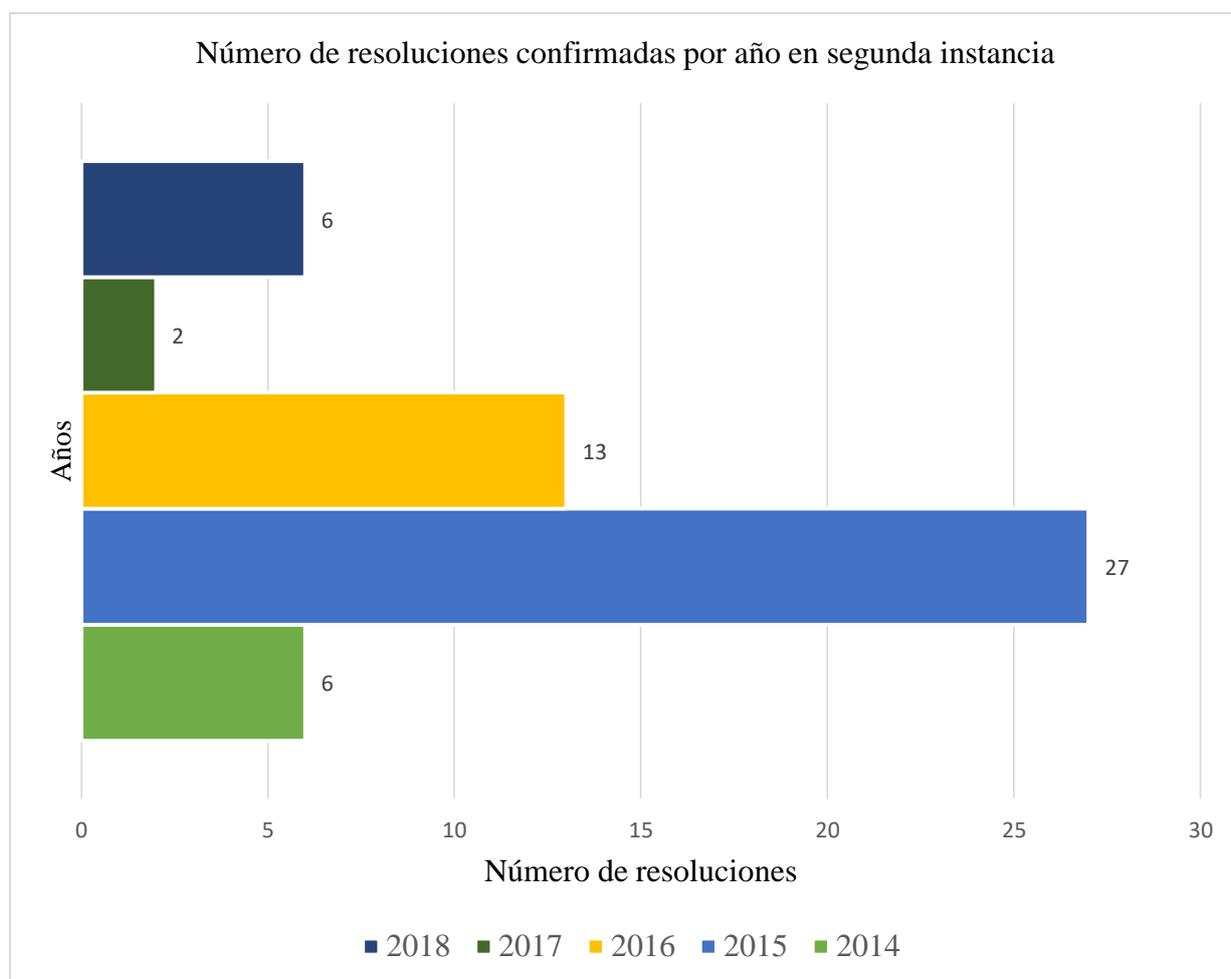


Figura 10: Número de resoluciones de segunda instancia SUNAFIL en materia de SST

Fuente: Elaboración propia

El mayor número de resoluciones de segunda instancia que confirman las emitidas en primera se encuentran en el año 2015. Ello es concordante con las resoluciones que se expidieron en primera instancia en el año 2014.

Resoluciones revocadas de segunda instancia SUNAFIL en materia de SST

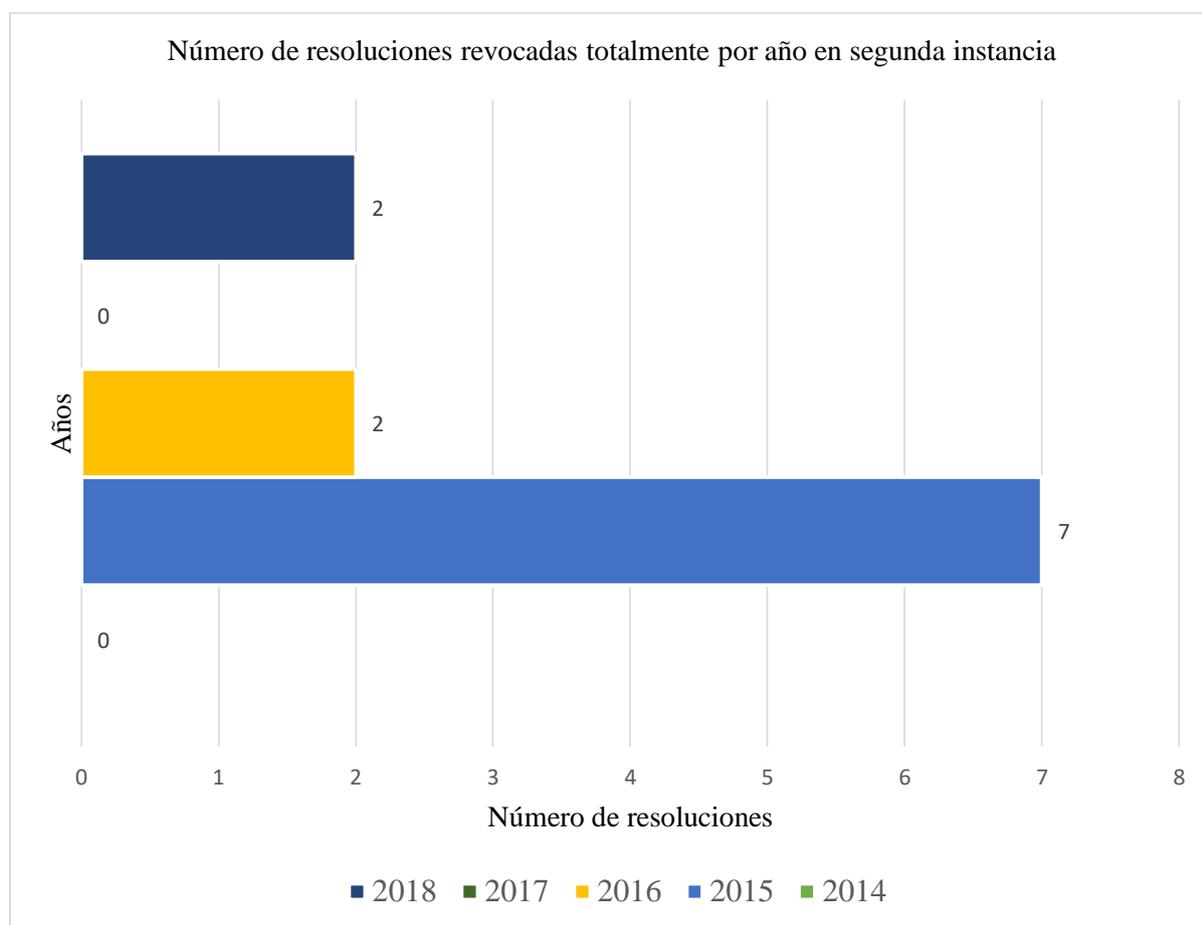


Figura 11: Número de resoluciones revocadas totalmente por año en segunda instancia

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte las resoluciones revocadas encuentran en el año 2015 el más alto índice en los demás años es cero o de 2.

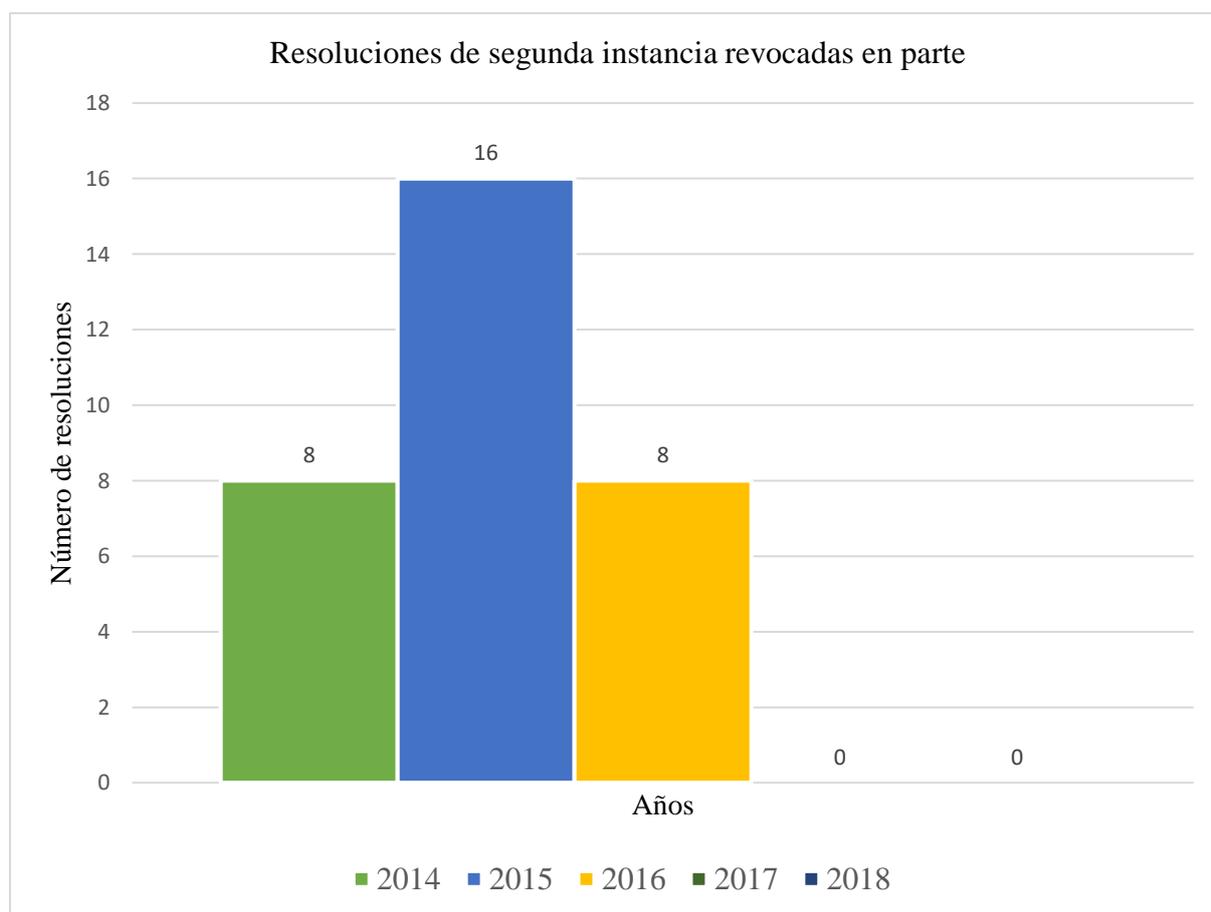
Resoluciones revocadas en parte de segunda instancia SUNAFIL en materia de SST

Figura 12: Número de resoluciones revocadas en parte de segunda instancia de SUNAFIL en materia de SST

Fuente: Elaboración propia

Un buen número de resoluciones han sido revocadas en parte. El año 2015 continúa siendo el año con mayor número.

Cuadro comparativo de multas

Tabla 4: Cuadro comparativo de multas en primera y segunda instancia

Año	Multa mínima 1° Instancia	Multa mínima de 2° Instancia	Multa máxima 1° Instancia	Multa máxima de 2° Instancia
2014	1,140	1,330	131,100	131,000
2015	3,390	3,648	581,542.5	380,000
2016	7,411	3,302.5	577,500	581,542.5
2017	0	14,822.5	0	10,106.3
2018	0	4,039.9	0	24,193.8

Fuente: Elaboración propia

La resoluciones sancionadoras, imponen como sanción multas muy diversas a los infractores en materia de seguridad y salud en el trabajo. Comparativamente encontramos que durante estos años, el monto menor en multa es la cantidad de S/. 1,140 y el más alto es S/. 581,542.5.

De otro lado, se observa que el año 2016 tiene al to índice en las multas y donde se han incrementado mucho más.

Multas mínimas en primera instancia

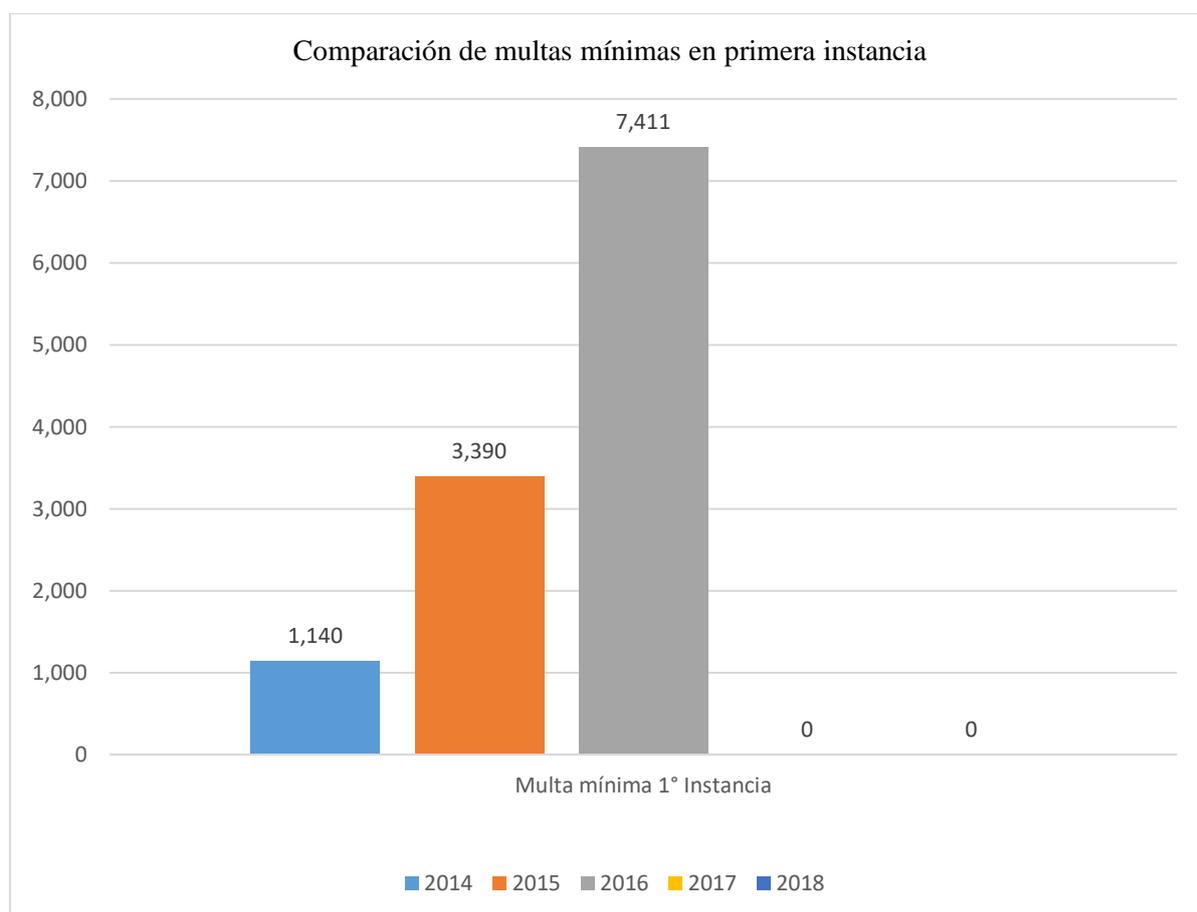


Figura 13: Comparación de multas mínimas entre instancias

Fuente: Elaboración propia

Dentro de las multas mínimas el año 2014 tiene el menor monto.

Multas máximas en primera instancia

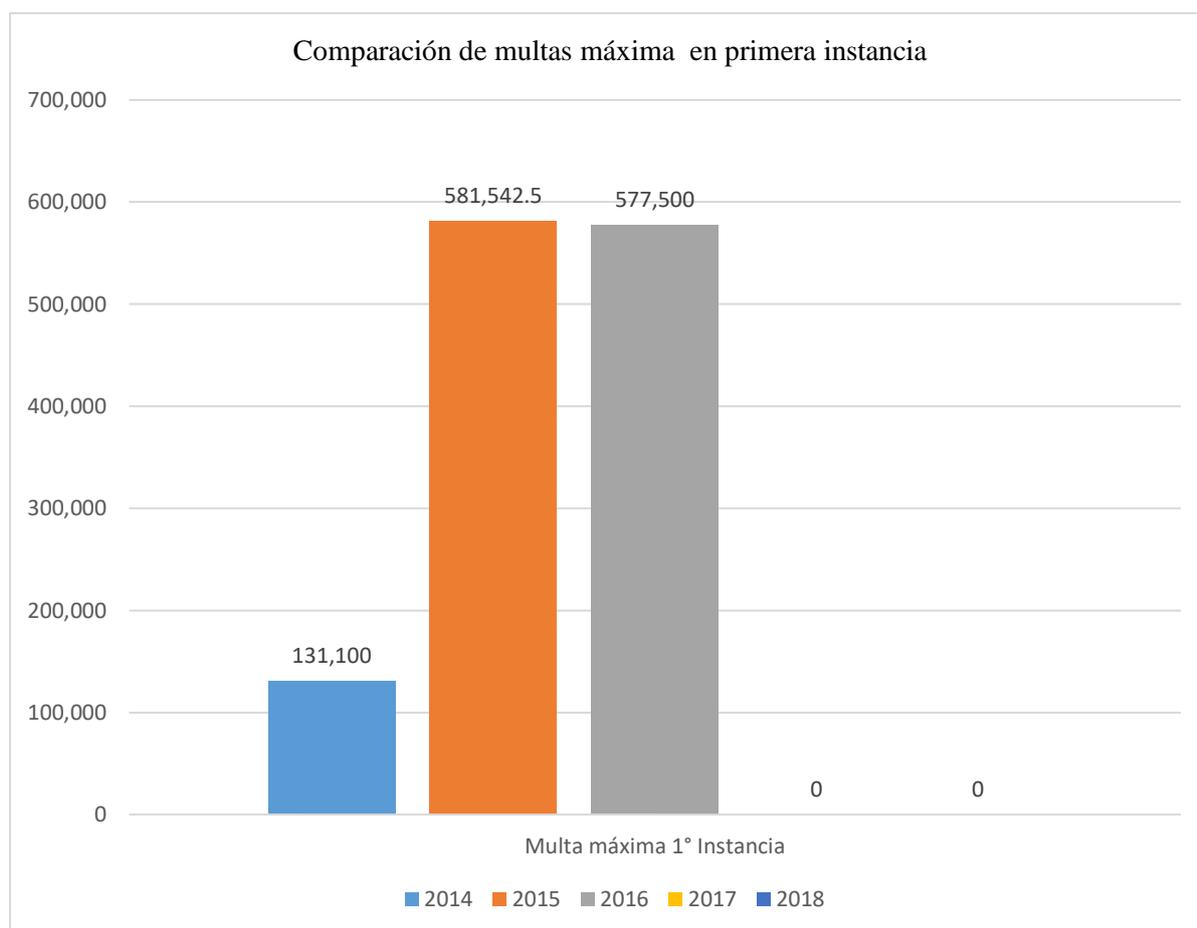


Figura 14: Multas máximas en primera instancia

Fuente: Elaboración propia

Los resultados de los procedimientos administrativos sancionadores, dan como sanción multas impuestas cuyos máximos han alcanzado en el año 2015 y 2016.

Multas mínimas en segunda instancia

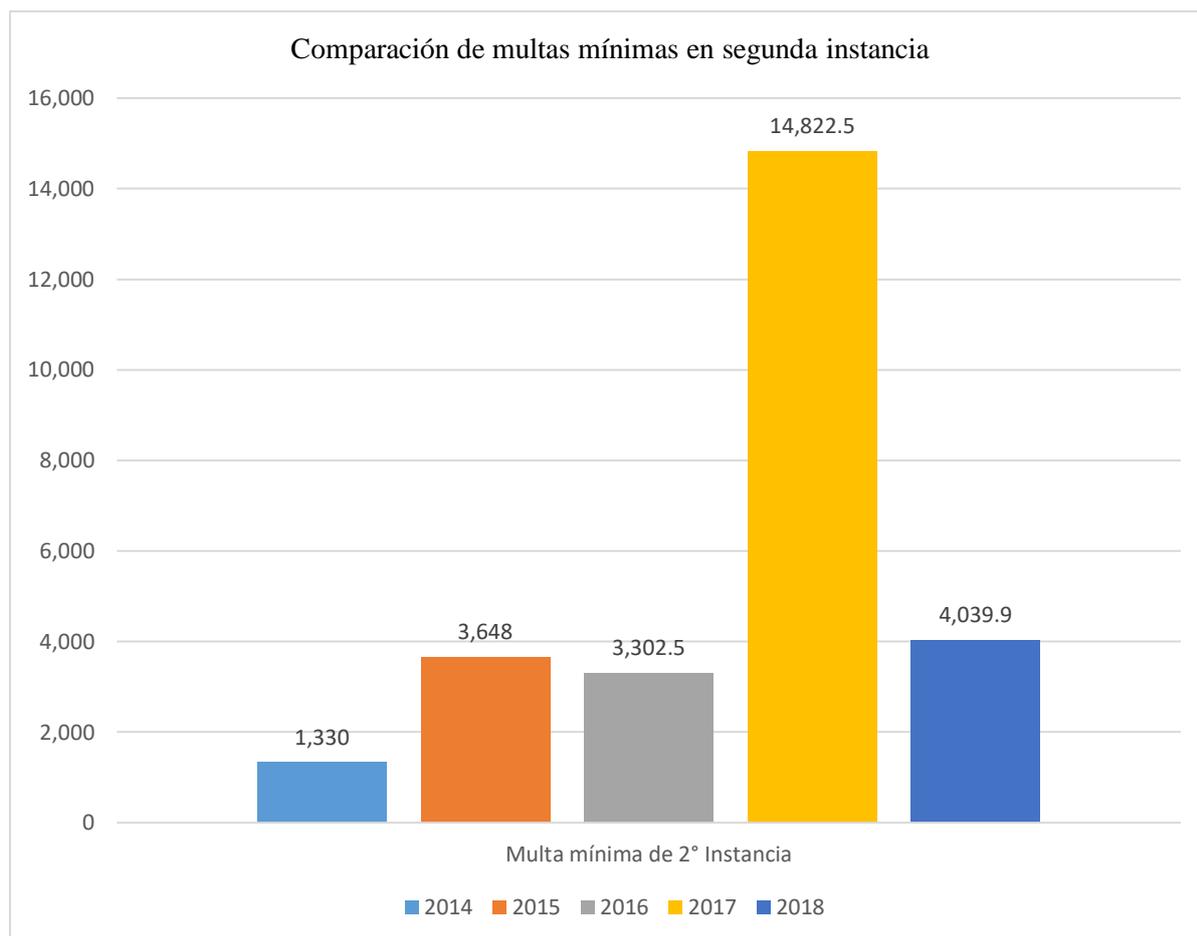


Figura 15: Multas mínimas en segunda instancia

Fuente: Elaboración propia

A nivel de segunda instancia las multas mínimas impuestas han sido confirmadas o revocadas en parte y oscilan entre 1330 en el año 2014 y 14,822 en el año 2017.

Multas máximas en segunda instancia

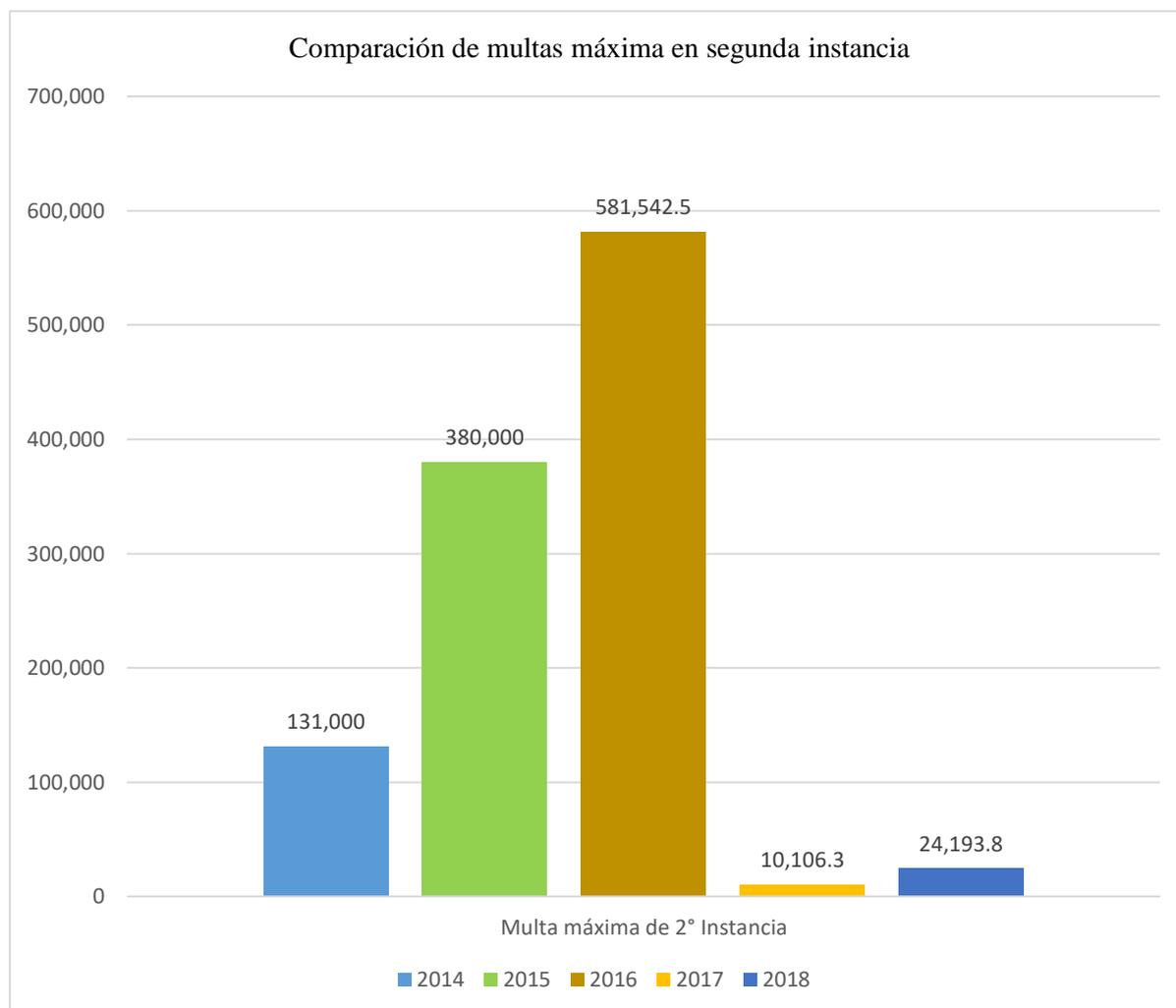


Figura 16: Multas máximas en segunda instancia

Comparando las multas máximas de primera instancia, no hay mayor diferencia y no habido mayor cambio de criterio en estas que en su mayoría han sido confirmadas.

Aplicación del Principio de Culpabilidad en las resoluciones de primera y segunda instancia

Tabla 5: Cuadro sintético sobre aplicación del principio de culpabilidad en las resoluciones emitidas por SUNAFIL en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Aplicación del principio de culpabilidad por SUNAFIL		
Resoluciones	1° Instancia	2° Instancia
2014	no	no
2015	no	no
2016	no	no
2017	no	no
2018	no	no

En el siguiente cuadro podemos observar que de la revisión de las resoluciones de primera y segunda instancia correspondientes a los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, SUNAFIL no ha aplicado el “Principio de Culpabilidad” como tal. No obstante ello, observamos que para la sanciones se han hace referencia al “Principio de razonabilidad y proporcionalidad” como fundamento para la graduación de la multa. Así mismo esta aplicación solo tiene referencia expresa y no hace mayor análisis de está.

Invocación de aplicación del Principio de Culpabilidad por administrados

Tabla 6: Invocación de aplicación del Principio de Culpabilidad por administrados

Invocación de aplicación del principio de culpabilidad por el administrado		
Resoluciones	1° Instancia	2° Instancia
2014	no	no
2015	no	no
2016	no	no
2017	no	no
2018	no	no

De acuerdo con la LPAG, el principio de culpabilidad constituye una garantía en todo procedimiento sancionador, por lo que el administrado tiene toda la potestad de poder invocarlo. Sin embargo no se ha encontrado ninguna petición de los administrados por la aplicación de este principio.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Conclusiones

En base al análisis de los resultados obtenidos y de la normatividad y literatura revisada, llegamos a las siguientes conclusiones:

4.1.1. El Principio de Culpabilidad no se encuentra expresamente en nuestra constitución, sin embargo, es reconocido por la jurisprudencia constitucional como un derecho implícito, reconocido por el artículo 3° de esta norma supra; concordante con el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La doctrina y la jurisprudencia han reconocido la aplicación del principio de culpabilidad en el derecho Administrativo Sancionador, sobre todo por cuanto constituye un límite al poder punitivo (ius puniendi) del Estado. Esta última concepción está ligada al Estado Democrático Social de Derecho, proscribiéndose en este campo la responsabilidad objetiva.

Para nuestra investigación el principio de culpabilidad está referido a la exigencia de la presencia del dolo o culpa, que se integra como un elemento más en la determinación de las infracciones administrativas, constituyéndose como responsabilidad subjetiva, en contraposición de la responsabilidad objetiva, que se da con el mero resultado.

En la legislación comparada, encontramos que el principio de culpabilidad se encuentra expresamente reconocida en su Ley 40/2015, Régimen Jurídico del Sector Público, al señalar que la responsabilidad administrativa es a título de dolo o culpa, aplicable a las infracciones de la Ley de prevención de riesgos laborales, mientras que en la jurisprudencia comparada de Argentina, Colombia y Chile el principio de culpabilidad en el campo del derecho administrativo sancionador tiene reconocimiento por su

fundamento constitucional; sin embargo en sus legislaciones respectivas, no se le reconoce expresamente. En el campo de la responsabilidad civil si se reconoce la responsabilidad subjetiva.

La aplicación del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador peruano, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional desde el año 2002. Así mismo ha señalado que la responsabilidad objetiva esta proscrita en el procedimiento administrativo sancionador. El Decreto Legislativo N° 1272, modificando la Ley del Procedimiento Administrativo General, ha incorporado “el principio de culpabilidad” como parte de los principios de la potestad sancionadora administrativa en el artículo 230°. Sin embargo, esta incorporación del principio de culpabilidad ha sido relativa, al señalar que por ley o por decreto legislativo se puede establecer responsabilidad objetiva.

4.1.2. La definición de infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, se encuentra en la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. No obstante ello, el marco jurídico normativo general que regula las infracciones administrativas en materia de seguridad y salud en el trabajo en el Perú, está constituido por un bloque legislativo, que comprende a la Ley General de Inspección del Trabajo, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, sus normas reglamentarias, y otros de carácter sectorial.

4.1.3. La seguridad y la salud en el trabajo, es una disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo y tiene en la Ley 23783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, un marco

normativo legal que se erige como un pilar en esta materia, que constituye un punto de inflexión, por cuanto se convierte en la primera Ley en esta materia.

Con respecto al principio de culpabilidad en la responsabilidad administrativa del empleador la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo guarda silencio, por lo que es aplicable artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, debiéndose considerar responsabilidad subjetiva.

4.1.4. NO se ha encontrado aplicación del principio de culpabilidad en las resoluciones de los procedimientos administrativos sancionadores emitidos por SUNAFIL durante los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, que se han extraídas de la plataforma digital de su página web. Tampoco ha sido invocada por los administrados. Sin embargo con mucha frecuencia, aplican el principio de razonabilidad y proporcionalidad para graduar las multas.

4.1.5. SUNAFIL, no aplica el principio de culpabilidad en las infracciones administrativas de seguridad y salud en el trabajo, al momento de determinar la responsabilidad administrativa del empleador. Atribuye responsabilidad eminentemente objetiva.

4.2. Recomendaciones

- 4.2.1.** Si bien SUNAFIL no aplica el Principio de Culpabilidad en primera y segunda instancia, porque las revisiones en esta última siguen el mismo criterio de la primera; es recomendable e importante que funcione el Tribunal de Fiscalización Laboral de SUNAFIL, que a la fecha no está conformada íntegramente y que en vía del recurso de revisión deba dar atención a la aplicación de este principio. Así mismo es recomendable que todo administrado pueda invocar la aplicación de este.
- 4.2.2.** Si bien se aplica el principio de razonabilidad y proporcionalidad para graduar las sanciones, estas no dejan de ser meramente solas expresiones, sin fundamentos que puedan enriquecer el análisis de las sanciones, por lo que se recomienda que los administrados invoquen la adecuada fundamentación de esta.
- 4.2.3.** El Principio de Culpabilidad, deber ser reconocido íntegramente en la LPAG como garantía frente a la potestad sancionadora del derecho administrativo sancionador, y sin ninguna distinción o excepción, como lo hace el texto actual. Por lo que a la luz de la constitución este debe ser modificado.

4.3. Propuesta

La jurisprudencia constitucional nacional y comparada en la que sobre sale la española, considera que se debe proscribir la responsabilidad objetiva en los procedimientos administrativos sancionadores, por cuanto es incompatible con el sistema jurídico actual a la luz de los derechos fundamentales que la constitución protege y a la vigencia de un Estado Social y Democrático de Derecho. Por ello la responsabilidad administrativa subjetiva se erige como un sistema adecuado, y como una garantía ante la potestad punitiva del Estado.

Por tanto se propone establecer el régimen pleno de responsabilidad administrativa subjetiva en la Ley de Procedimiento Administrativo General, de la siguiente forma:

Artículo 230º: “la responsabilidad administrativa es subjetiva, atribuible a título de dolo o culpa”

BIBLIOGRAFIA

- ALANDA ARROYO, C. (2000). Dignidad de la persona humana. *Ius Et Veritas* N° 21, 10-25.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2014). Los confines de las sanciones. En busca de la frontera entre derecho penal y Derecho administrativo sancionador. *Revista de Administración Pública* N° 195 Setiembre-Diciembre, 135-167.
- ALEMÁN RODRÍGUEZ, J. (2018). Procedimiento sancionador. El alumbramiento de los principios básicos y sus garantías. *CEMCI*. Número 38, 1-26.
- ALLI, B. (2009). Principios fundamentales de salud y seguridad en el trabajo 2° edición. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- ANÍBAL RODRÍGUEZ, C. (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. Buenos Aires: Centro Internacional de Formación de la OIT,.
- ASCÁRATE, A. (2013). Cuestiones preliminares para el estudio de la infracción administrativa . En A. d. Docentes, *Estudios de Derecho Público*. 1° edición (págs. 1095-1116). Buenos Aires: Asociación de Docentes Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.
- BACA ONETO. (2010). ¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionador? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano. En: IV Congreso Internacional de Derecho administrativo: Mendoza Argentina. Mendoza: Recuperado de:
https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_sujetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf.
- BACA ONETO, V. (2019). El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador con especial mirada al caso peruano. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 21, primer semestre/2019, 313-344.
- BACIGALUPO, E. (1994). Principios del derecho Penal. Parte general. Akal/Iure.
- BACIGALUPO, E. (1996). Manual de Derecho Penal. Parte general. Santa Fe: Temis S. A., .
- BARRÍA ULLOA, F. (2016). Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas sociales: De la aplicación con matices a la imposibilidad de la aplicación del principio de culpabilidad en la potestad sancionadora de la Administración del Estado. Valdivia-Chile: Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Escuela de Derecho.
- BENAVENTE CHORRES, H. (2009). El derecho constitucional a la presunción de inocencia en Perú y México, así como su relación con los demás derechos constitucionales. *Estudios Constitucionales*. Año 7 N° 1., 59-89.
- BERMEJO VERA, J. (1999). *Derecho Administrativo, Parte Especial* 4° Ed. Madrid: Civitas.
- BERMÚDEZ SOTO, J. (1998). Elementos para definir las sanciones administrativas. *Revista Chilena de Derecho*. Número especial, 323-334.

- BORJA JIMENEZ, E. (1992). Algunas reflexiones a raíz de la nueva formulación del principio de culpabilidad en el Anteproyecto Código Penal español de 1992. *Nuevo Foro Penal* N° 57, 349-366.
- BRAMONT ARIAS, L. (2004). *Derecho Penal Peruano*. Lima: Ediciones Jurídicas UNIFE.
- BREWER CARÍAS, A. (2011). La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (ley 27444). *Derecho PUCP* N°67, 47-76.
- BURZACO SAMPER, M. (2016). Análisis crítico de la regulación de la potestad sancionadora en las nuevas Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Número 34. , 103-132.
- CANO CAMPOS, T. (2009). La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico. *DA. Revista de Documentación Administrativa*. N° 284-285, 83-119.
- CARBERI LLOVREGAT, J. (1989). *la aplicación de los derechos y las garantías constitucionales a la potestas y el procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Trivium.
- CÁRDENAS ARAVENA, C. (2008). El principio de culpabilidad: estado de la cuestión. *Revista de Derecho*. Universidad Católica del Norte. Sección: Estudios. Año 15 - N° 2, 67-86.
- CARRETERO PEREZ, A., & CARRETERO SANCHEZ, A. (1995). *Derecho administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Derecho Unidas.
- CARRETERO PEREZ, A., & CARRETERO SANCHEZ, A. (1995). *Derecho Administrativo Sancionador*. 2° Ed. Madrid: Editoriales reunidas.
- CASO AZANCA ALHELÍ MEZA GARCÍA, EXP. N.º 2945-2003-AA/TC (Tribunal Constitucional 20 de abril de 2004).
- CAVALIÉ CABRERA, P. (2015). Balance y perspectivas de la inspección del trabajo en el Perú. En *S. P. SOCIAL*, VI Congreso Nacional de Derecho. 1° Edición. (págs. 441-485). Lima: El Búho E.I.R.L.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J. (2006). Los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su incidencia en el ámbito de la disciplina urbanística. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 275-305.
- CONSTANZA LEDEZMA, B. (2014). El estado actual del ius puniendi: el caso especial de la LLEI II/2014 del Parlament de Catalunya. Disponible en http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/96490/1/TFG_Dret_Constanza_Ledesma_Bruno.pdf.
- CORDERO QUINZACARA, E. (2012). El Derecho Penal y su relación con el Derecho Penal. *Revista de Derecho*, 121-157.
- CORDERO QUINZACARA, E. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. 1er Semestre, 399 - 439.

- CUETO PÉREZ, M. (2008). Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Tipicidad y responsabilidad. Documentación Administrativa Número 280-281: enero-agosto. INAP, 95-117.
- CURI PORTOCARRERO, P. (2018). La potestad sancionadora de la administración pública y sus principios. Revista Justicia y Derechos Humanos N° 1, 85-113.
- DANÓS ORDOÑEZ, J. (2018). Comentarios a propósito de los quince años de vigencia de la ley de procedimiento administrativo general. Revista Justicia y Derechos Humanos N° 1,, 12-24.
- DEL CAMPO GAYTÁN, T. (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. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DELGADO DELGADO, J. (2008). La presunción de inocencia y la reserva de ley en los procedimientos administrativos de carácter sancionador. Andalucía: Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración Local.
- DURAND, J. (2011). El procedimiento administrativo en la argentina. En P. ABERASTURY , & H.-J. BLANKE, Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa (págs. 271-307). México DF.: Editorial Universitaria de Buenos Aires y Fundación Konrad Adenauer.
- ERNST, C. (1996). Los derechos implícitos. Córdoba: Lerner Editora.
- FACUNDO NIÑO DE GUZMAN, L. (2019). Responsabilidad Objetiva relativa a propósito de la reforma asministrativa constitucional. VOX JURIS (37) 1,, 95-107.
- FERNANDEZ SESAREGO, C. (2005). La Consitución comentada. 1° Edición. Lima: Gaceta Jurídica.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (2001). Análisis de la Ley de riesgos de trabajo. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- GAMERO CASADO, E., & FERNANDEZ RAMOS, S. (2005). Manual básico administrativo. 2° Ed. Madrid: Tecnos.
- GAMERO CASADO, E., & FERNANDEZ RAMOS, S. (2005). Manual Bàsico Administrativo., 2° Ediciòn. Madrid: Tecnos.
- GARCIA CAVERO, P. (2003). Derecho economico. Parte general. Lima: Osbac.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., & FERNANDEZ, T. (2004). Curso de derecho administrativo II 9° Ed. Madrid: Civitas.
- GARCÌA DE ENTERRIA, E., & FERNANDEZ, T. (2004). Curso de derecho administrativo II. 9° Ed. Madrid: Civitas.
- GÓMEZ TOMILLO, M. (2017). La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: especial referencia a los programas de cumplimiento.

- Revista de Administración Pública, 203.doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.203.02>, 57-88.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2003). La Ley chilena de procedimiento administrativo. Revista de Administración Pública Núm. 162. Septiembre-diciembre , 359-389.
- HURTADO POZO, J. (1978). Manual de Derecho penal. Parte general. Lima: ARA Editores EIRL.
- HURTADO POZO, J. (1987). Manual de Derecho Penal. 2° Ed. Lima: Eddili.
- HURTADO POZO, J. (1987). Manual de derecho penal. 2° Edición. Lima: EDDILI.
- IRURETA URIARTE, P. (2014). La noción jurídica de empleador ante el derecho de trabajo. Revista de Derecho (Valparaiso), núm. XLII, enero-junio, 251-282.
- JESCHECK, H. (1995). el principio de culpabilidad como fundamento y límite de la punibilidad en el Derecho Alemán y Español. Eguzkilore. cuaderno del instituto Vasco de criminología. San Sebastian N° 09, 25-38.
- JESCHECK, H., & WEIGEND, T. (1981). Tratado de Derecho Penal. Parte General. 4° Ed. Barcelona: Bosch.
- KAUFFMANN, A. (1976). Das Schuldprinzip. 2° Ed. Heidelberg: Eine strafrechtlich-rechtsphilosophische Untersuchung.
- LAÍNEZ OLIVARES, A. (2016). El principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador como límite de aplicación de la doctrina de os Actos Propios. Revista de la Facultad de Derecho • Universidad Tecnológica de El Salvador. Año 8 • Número 13, 117-128.
- LANATA FUENZALIDA, R. (2018). El acoso laboral y la obligación de seguridad en el trabajo. Revista de Derecho. Volumen XXXI - N° 1, 105-126.
- LEDESMA, C. (2015). El Estado actual del ius puniendi: El caso especial de la LLei II/24 del Parlament de Catalunya. Trabajo final de grado. Barcelona: Facultad de Derecho, Universidad de Barcelona.
- LOPÉZ FERNÁNDEZ, R. (2017). El Recargo de Prestaciones Económicas de Seguridad Social: Historia, Presente y Futuro. Tesia para optar grado de Doctor. Murcia: Universidad de Murcia Escuela Internaciional de doctorado.
- LUNQUÍN , E. (2006). Repasando el Ius puniendi. Iter Criminis – Revista de Ciencias Penales. Núm. 5 – Tercera Época , 113 - 142 .
- MARAVÍ SUMAR, M. (2018). El principio de verdad material en el procedimiento administrativo . Revista Justicia y Derechos Humanos N° 1, 44-55.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO JURÍDICO. (2017). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 2° ed. Lima:

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO JURÍDICO. (2017). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Segunda edición. Lima: PRODUGRAFICA E.I.R.L.
- MIR PUIG, S. (2006). Derecho Penal. Parte General. 8° edición. Barcelona: Editorial Reppertor.
- MIR PUIG, S. (2006). Derecho Penal. Parte General. 8ª edición. Barcelona: Editorial Reppertor.
- Molina Navarrete, C. (1991). Bases jurídicas y resupuestos políticos para la eficacia social inmediata de los derechos fundamentales (el paradigma drittwirkung laboral a propósito de la jurisprudencia constitucional. Revista de Trabajo y Seguridad Social N° 3, 63-106.
- MONROY BARRIOS, S. (2012). Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y su aplicación a las actuaciones administrativas que adelanta la Superintendencia Nacional de Salud. Superintendencia Nacional de Salud Número 2, 13-20.
- MONTES HUAPAYA, S. (24 de 03 de 2019). El principio de culpabilidad como concepto político criminal dentro de un Estado de derecho social y democrático. Obtenido de REcuperado de: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080526_39.pdf
- MONTT BALMACEDA, M. (1998). Principios de Derecho Internacional de Trabajo La OIT. 2° Edición. Santiago de Chile: productora Gráfica Andros.
- MONZÓN CAPDEVILA, M. (2018). La sustantividad del derecho administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico argentino. SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACIÓN JURÍDICA.
- MORON URBINA, J. (2014). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Décima edición. Lima: Gaceta Jurídica Editores.
- MORON URBINA, J. (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto único Ordenado de la Ley 27444. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica.
- MUÑOZ CONDE, F., & GARCÍA ARÁN, M. (2010). Derecho Penal. Parte General. 8° edición. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MUÑOZ CONDE, F., & GARCÍA ARÁN, M. (2010). Derecho Penal. Parte General. 8° edición. Valencia: tirant lo blanch.
- NIETO GARCÍA, A. (2012). Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos.
- OIT. (1919). Constitución de la OIT. Ginebra: OIT.

- OIT. (2002). Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo ILO-OSH 2001. Primera edición . Ginebra: Organización Internacional del Trabajo .
- OIT. (2002). Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo: ILO-OSH 2001, 2º edición. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo .
- OIT. (2003). La seguridad en cifras. sugerencias para una cultura general en materia de seguridad y salud en el trabajo. Ginebra: OIT.
- OIT. (2003). La seguridad en cifras: Sugerencias para una cultura general en materia de seguridad en el trabajo. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2004). Marco de promoción en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. Ginebra+: OIT.
- OIT. (2009). Salud y vida en el trabajo : Un derecho humano fundamental. Ginebra: OIT.
- OIT. (2009). Salud y vida en el trabajo :Un derecho humano fundamental. Ginebra: OIT.
- OIT. (2011). Informe V: Administración del trabajo e inspección del trabajo e inspección del trabajo. Primera edición . Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2011). Los fundamentos de la administración de trabajo. Ginebra: OIT.
- OIT. (2011). Sistema de Gestión de la SST: Una herramienta para la mejora continua. Turín: Organización Internacional del Trabajo .
- OIT. (2017). Inspección de seguridad y salud en el trabajo Módulo de formación para inspectores. Primera edición. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2017). Inspección de seguridad y salud en el trabajo: módulo de formación para inspectores. Primera edición. Buenos Aires Argentina: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2017). Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO 106 REUNIÓN, 2017. Ginebra: OIT.
- OIT. (2019). Seguridad y Salud en el centro del futuro del Trabajo. aprovechar 100 años de experiencia. Ginebra: OIT.
- OIT-Pontificia Universidad Católica de Chile. (2011). comparación internacinal de sistemas de salud y seguridad laboral. Santiago de chile: OIT.
- ORTEGA MALDONADO, J., & GARCÍA ATRA, L. (2018). La presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador mexicano y comparado. Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica. No. 22., 115-147.
- PÁRAMO MONTERO, P., & BUENO PAREJA , C. (2018). Tendencias legislativas en seguridad y salud en el trabajo con enfoque preventivo. Buenos Aires: OIT.
- PAREDES HURTADO, D. (2013). Tesis para optar al grado Magíster en Derecho Regulatorio:“El debido proceso administrativo:Análisis de los procedimientos

- sancionatorios de telecomunicaciones, sanitario y eléctrico. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile-Facultad de de Derecho.
- PEÑA CABRERA FREYRE, A. (s/f). La Ley Penal sobre reincidencia y habitualidad. El retorno a los postulados del positivismo criminológico. *Actualidad Jurídica* N° 151, 23-31.
- PLASCENCIA VILLANUEVA , R. (2004). Teoría del Delito. México: Universidad Autónoma de México.
- RAMÍREZ TORRADO, M. (2008). Consideraciones de la Corte Constitucional acerca del principio de culpabilidad en el ámbito sancionador administrativo. *Revista de Derecho*, No 29, 1-19.
- REÁTEGUI SÁNCHEZ, J. (2009). Derecho Penal. parte General. 1° ed. Lima: Gaceta Jurídica.
- REÁTEGUI SÁNCHEZ, J. (2009). Derecho Penal. Parte General. 1° ed. Lima : Gaceta Jurídica.
- REATEGUI SANCHEZ, J. (2014). Manual de derecho Penal. Volumen I. Lima: Instituto Pacífico.
- REBOLLO PUIG, M., & IZQUIERDO CARRASCO, M. (2015). Derecho Administrativo Sancionador: Características 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, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR , L., & BUENO ARMIJO , A. (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Vol. 7 Número 1, 23-74.
- REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., & BUENO ARMIJO, A. (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España. *Revista Estudio Socio-Jurídicos*. Vol. 7 número 1. enero-Junio, 23-74.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2008-2009). La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito laboral. *Documentación Administrativa*, 199-239.
- ROSADO, J. E. (2016). TESIS : Análisis jurídico-jurisprudencial del derecho a la seguridad y salud en el sector minero. Piura: Universidad de Piura- Facultad de Derecho.
- ROXIN, C., BELOFF, M., MAGARIÑOS, M., ZIFFER, P., BERTONI, E., & RÍOS, R. (1993). Determinación Judicial de la Pena. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- SANCHEZ MORÓN, M. (2015). Derecho Administrativo parte general. Madrid: Tecnos.
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. (2017). Seguridad y Salud en el Trabajo en México:. Mexico: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.º 00156-2012-PHC/TC César Humberto Tineo Cabrera (Tribunal consitucional 08 de 08 de 2012).

- SUAY RINCON, J. (1989). Sanciones Administrativas. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España.
- SUAY RINCON, J. (1989). Sanciones Administrativas. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España.
- SUAY RINCON, J. (1989). Sanciones Administrativas. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España.
- TIRADO BARRERA, J. (2011). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional. Revista de la Facultad de Derecho PUCP N° 67, 457-467.
- TIRADO, R. (2013). Procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación Pública. Derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio arbitral. Ius et Praxis N° 44, 143-191.
- TOLEDO TORIBIO, O. (2007). Los principios ordenadores que rigen el sistema de inspección del trabajo. Revista Oficial del Poder Judicial 1/2, 103-115.
- TOYAMA MIYAGUSUKU, J. (1998). Los empleadores ideológicos y las libertades inespecíficas de los trabajadores. Ius Et Veritas N° 16, 186-200.
- TOYAMA MIYAGUSUKU, J., & RODRÍGUEZ GARCÍA, F. (2009). Mecanismos de defensa en la inspección laboral. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- URQUIZO OLAECHEA, J. (1998). Una visión moderna de la teoría del delito. Lima: Ministerio de Justicia.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, J. (2017). Las leyes 39/2015 y 40/2015 y sus novedades en materia de potestad sancionadora y procedimiento para la imposición de sanciones administrativas. Revista da Asesoría Xuridica Xeral n.º 7, 203-217.
- VELASQUEZ MUÑOZ, C. (2004). Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Revista de Derecho. Universidad del norte. N° 22., 1-64.
- VILLAVARDE, I. (2008). La resolución de conflictos entre derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad. En M. E. CARBONELL, El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional. 1ra. edición (págs. 175-188). Quito: Miguel Carbonell, Editor.
- VILLAVICENCIO TERREROS, F. (2003). Límites a la función punitiva estatal. Derecho & Sociedad N° 21, 93-116.
- VILLAVICENCIO, A., & VIEIRA, M. (1999). La protección de los trabajadores en el Perú. Ginebra: OIT.
- ZAFFARONI, e., SLOKAR, A., & ALIAGA, A. (2002). Manual de Derecho Penal. Parte general. Buenos Aires: EDIAR.
- ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L. (2001). Relaciones entre derecho penal y derecho administrativo sancionador ¿hacia una "administrativización" del derecho penal o una "penalización"

del derecho administrativo sancionador? En L. a. ARROYO ZAPATERO, I. BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, & M. BARBERO SANTOS, Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos "in memoriam" Tomo I (págs. 1417-1444). Cuenca: Universidad de Castilla- La Mancha, Ediciones de la Universidad de Castilla- La Mancha, Universidad de Salamanca.