

ETAPAS Y PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Frank Espinoza Laureano *

Resumen ejecutivo

El procedimiento de inspección del trabajo se estructura en: (i) actuaciones inspectivas, (ii) procedimiento sancionador y (iii) procedimiento recursivo. Cada una de estas etapas comprende trámites y plazos que, en líneas generales, se encuentran regulados por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, siendo los mismos desarrollados en el presente artículo.

* Magister en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universidad de Valencia. Curso Avanzado en Derecho del Trabajo para Postgraduados por la Universidad de Sevilla. Los puntos de vista expresados en el presente artículo corresponden al autor y no reflejan necesariamente la posición del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

1. Introducción

En el presente artículo se revisarán las etapas y los principales plazos del procedimiento de inspección del trabajo, que se deberán tener en cuenta al momento de afrontar una visita inspectiva de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

Para ello, resulta pertinente señalar que la estructura del procedimiento de inspección del trabajo es la siguiente:

- a) Actuaciones inspectivas.
- b) Procedimiento sancionador.
 - Fase instructora.
 - Fase sancionadora.
- c) Procedimiento recursivo.

2. Actuaciones inspectivas

2.1 Plazo de prescripción para el inicio de las actuaciones inspectivas

Según el artículo 51 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR (y modificado por el Decreto Supremo N° 015-2017-TR), la facultad de la autoridad inspectiva para determinar la existencia de infracciones en materia sociolaboral prescribe a los cuatro (4) años.

Al respecto, resultan aplicables las siguientes reglas del artículo 250 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS):

- El cómputo del plazo de prescripción comenzará a contarse:
 - A partir del día en que la infracción se hubiera cometido, en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes;
 - Desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción, en el caso de infracciones continuadas; o
 - Desde el día en que la acción cesó, en el caso de las infracciones permanentes.
- El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que le sean imputados.

- Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
- La autoridad administrativa puede declarar de oficio la prescripción y dar por concluido el procedimiento, cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones.
- Asimismo, el administrado puede plantear la prescripción y la autoridad administrativa deberá resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos.

2.2. Plazo para el desarrollo de las actuaciones de investigación

Las actuaciones de investigación o comprobatorias pueden ser de las siguientes modalidades:

a) Visita de inspección

Se realiza sin necesidad de previo aviso, por uno o varios inspectores del trabajo y puede extenderse el tiempo necesario. Puede efectuarse más de una visita sucesiva.

El artículo 2 del Decreto Supremo N° 002-2007-TR, que aprueba medidas complementarias de fortalecimiento del Sistema de Inspección Laboral a nivel nacional, establece que los empleadores deben permitir el ingreso al centro de trabajo en un tiempo que no exceda de diez (10) minutos desde que los servidores del sistema de inspección del trabajo notifican su presencia para efectuar una actuación inspectiva. Vencido dicho plazo, sin que se produzca el ingreso de los servidores de la inspección del trabajo, y tratándose de una inspección originada por denuncia, se presumirán como verdaderos los hechos denunciados para efectos del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso.

b) Comparecencia

Exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector del trabajo, en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes.

c) Comprobación de datos

Verificación de datos o antecedentes que obran en las dependencias del Sector Público. A tal fin, la Inspección del Trabajo podrá acceder a dicha información, compararla, solicitar antecedentes o la información necesaria para comprobar el cumplimiento de las normas sociolaborales materia de verificación. Cuando del examen de dicha información se dedujeran indicios de incumplimientos, deberá procederse en cualquiera de las formas señaladas con anterioridad, para completar las actuaciones inspectivas de investigación.

d) Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica

Esta es una nueva modalidad de actuación de investigación que ha sido recientemente incorporada por parte del Decreto Legislativo N° 1383, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

Las actuaciones de investigación deben realizarse en el plazo que se señale en las órdenes de inspección. Sin perjuicio de ello, el artículo 13 de la Ley N° 28806 prohíbe que dichas actuaciones puedan dilatarse más de treinta (30) días hábiles, salvo que la dilación sea por causa imputable al sujeto inspeccionado.

En forma excepcional, y siempre que la materia no sea sobre seguridad y salud en el trabajo, puede autorizarse la prolongación de las actuaciones comprobatorias por el tiempo necesario hasta su finalización.

El numeral 13.4 del artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (modificado por el Decreto Supremo N° 016-2017-TR), precisa que: *“La prórroga del plazo para el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias, autorizada conforme a lo previsto en la Ley, se puede efectuar una sola vez y por el plazo máximo de treinta (30) días hábiles, debiendo notificarse dicha ampliación al sujeto inspeccionado hasta el día hábil anterior al vencimiento del plazo original”.*

El numeral 5 del artículo 5 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, establece que los inspectores del trabajo, una vez finalizadas las diligencias inspectivas, pueden adoptar cualesquiera de las siguientes medidas:

- aconsejar y recomendar la adopción de medidas para promover el cumplimiento de las normas sociolaborales.
- advertir al sujeto responsable, en vez de extender acta de infracción, cuando las circunstancias del caso así lo ameriten, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores.
- requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral.
- requerir al sujeto inspeccionado que, en un plazo determinado, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva.
- ordenar la paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.
- proponer a los entes que gestionan el seguro complementario de trabajo de riesgo, la exigencia de las responsabilidades que procedan en materia de

Seguridad Social en los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales causados por falta de medidas de seguridad y salud en el trabajo.

- Comunicar a las entidades y organismos competentes en materia de Seguridad Social los hechos comprobados que puedan ser constitutivos de incumplimientos en dicho ámbito.
- Cuantas otras medidas se deriven de la legislación vigente.

Dichas medidas deben ser adoptadas dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias, conforme a lo dispuesto en el numeral 13.5 del artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (modificado por el Decreto Supremo N° 016-2017-TR).

3. Procedimiento sancionador

3.1 Trámite de la fase instructora

Según el artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (modificado por el Decreto Supremo N° 016-2017-TR), el trámite de la fase instructora es el siguiente:

- a) La fase instructora se inicia en mérito del acta de infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como por infracciones a la labor inspectiva.
- b) Dispuesto el inicio de la fase instructora, se notifica al sujeto o sujetos responsables la imputación de cargos en la que consten los hechos que se les imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir, la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia.
- c) La notificación del documento con los cargos imputados incluye a los trabajadores afectados y a las organizaciones sindicales de existir.
- d) Luego de notificada la imputación de cargos, el sujeto o sujetos responsables, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles¹, presentan los descargos que estimen pertinentes ante el órgano competente para instruir el procedimiento.
- e) Vencido el plazo, y con el respectivo descargo o sin él, el instructor, si lo considera pertinente, realiza de oficio todas las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e información que sea relevante para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
- f) Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora formula un informe final de instrucción en un plazo no mayor de diez (10) días

¹ Si bien este aspecto del Reglamento se encuentra vigente, debe tenerse en cuenta que existiría una contradicción con el literal c) del artículo 45 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el que se señala que: *"Luego de notificada el Acta de Infracción, el sujeto o sujetos responsables, en un plazo de quince (15) días hábiles presentarán los descargos que estimen pertinentes ante el órgano competente para instruir el procedimiento"*.

hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la presentación del descargo. En este informe se declara la inexistencia de infracción o, de corresponder, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción y la sanción propuesta.

3.2 Trámite de la fase sancionadora

El trámite de la fase sancionadora es el siguiente:

Recibido el informe final de instrucción, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción notifica al sujeto o sujetos responsables el informe final de instrucción, para que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados desde la referida notificación, presenten los descargos que estimen pertinentes.

- a) Vencido el plazo y con el respectivo descargo o sin él, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento.
- b) Concluido el trámite precedente, se dicta la resolución correspondiente, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para presentar los descargos.
- c) La resolución debe ser notificada al administrado, al órgano o entidad que formuló la solicitud, a quien denunció la infracción, de ser el caso, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento.

3.3 Plazo de caducidad del procedimiento sancionador

El numeral 53.4.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (modificado por el Decreto Supremo N° 016-2017-TR), dispone que: *“El plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador es de nueve (9) meses calendarios contados desde la fecha de la notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses calendario, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento”*.

Por su parte, el numeral 7.1.1.6 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII “Directiva que regula el procedimiento sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo”, aprobada por la Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, precisa que:

- La caducidad es declarada de oficio o a pedido de parte.
- En caso que la infracción no hubiera prescrito, la autoridad competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.
- El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.

4. Procedimiento recursivo

El artículo 55 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (modificado por el Decreto Supremo N° 016-2017-TR), establece que los recursos administrativos previstos en el procedimiento sancionador son los siguientes:

a) Recurso de reconsideración:

Se interpone ante la autoridad de primera instancia que emite la resolución objeto de impugnación y debe sustentarse en nueva prueba².

b) Recurso de apelación:

Se interpone ante la autoridad que emite la resolución en primera instancia, a fin que lo eleve a su superior jerárquico, el que resolverá sobre el mismo. El recurso debe indicar los fundamentos de derecho que lo sustenten.

c) Recurso de revisión:

Es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resuelve en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral. Los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso se desarrollan en el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días hábiles perentorios, y serán resueltos en el plazo de treinta (30) días hábiles, salvo en el caso del recurso de reconsideración, que será resuelto en un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

² Sin perjuicio de la vigencia de este aspecto del Reglamento, cabe anotar que el mismo entraría en contradicción con el artículo 49 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (modificado por la Ley N° 29981), en el que se señala que los medios de impugnación previstos en el procedimiento sancionador son: a) Recurso de apelación, y b) Recurso de revisión.

ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

