

PROBLEMA PÚBLICO N° 1 Insatisfacción del administrado parte de un procedimiento administrativo sancionador a cargo de la Inspección del Trabajo, por la demora en la emisión de los pronunciamientos que determinan responsabilidad y, de ser el caso, la sanción por el incumplimiento de la normatividad sociolaboral, afectando el derecho a obtener una decisión oportuna, así como el cumplimiento de obligaciones a favor del trabajador comprendido en la investigación que motivó la intervención de la autoridad inspectiva

(i) Marco normativo del PP:

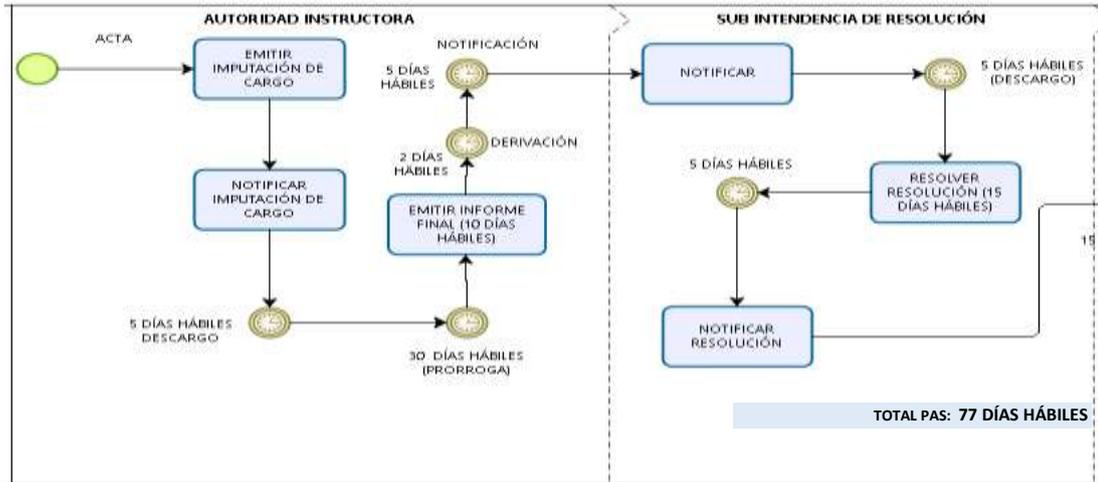
- El artículo 41 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, LGIT) en el marco de lo establecido por el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la inspección del trabajo (en adelante, C81), la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil) ejerce la potestad sancionadora al imponer sanciones económicas sobre aquellos sujetos que incumplen sus obligaciones en materia sociolaboral y de la seguridad y salud en el trabajo, en consonancia con su labor de vigilar y exigir el cumplimiento de la referida normativa, tal como se dispone en el artículo 4 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica a la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, Ley 29981).
- El artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG) menciona que, en virtud al principio de debido procedimiento, los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.
- En esa línea, en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR (RLGIT), se modifica la estructura al procedimiento sancionador de la inspección del trabajo. De ese modo, de acuerdo con el artículo 1 de la LGIT, el procedimiento administrativo sancionador en la inspección del trabajo es el procedimiento administrativo especial que se inicia siempre de oficio con la notificación del documento de imputación de cargos, que comprende los actos y diligencias conducentes a la determinación de la existencia o no de la responsabilidad administrativa en la comisión de infracciones en materia socio laboral y a la labor inspectiva, así como por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo advertidas mediante las actas de infracción derivadas de actuaciones de investigación o comprobatorias de la inspección del trabajo. A su vez, el 53 del RLGIT, establece que el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio y está compuesto de dos fases, una instructora y otra sancionadora, las mismas que se producen luego de efectuadas las actuaciones inspectivas, que involucran distintas modalidades de investigación y actuación reguladas en las precitadas normas.

(ii) Evidencia del PP:

- De acuerdo al marco normativo, en la Versión 2 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, “Directiva del Procedimiento Sancionador”¹, se concibe un procedimiento en un plazo promedio de 77 días hábiles, según el siguiente detalle:

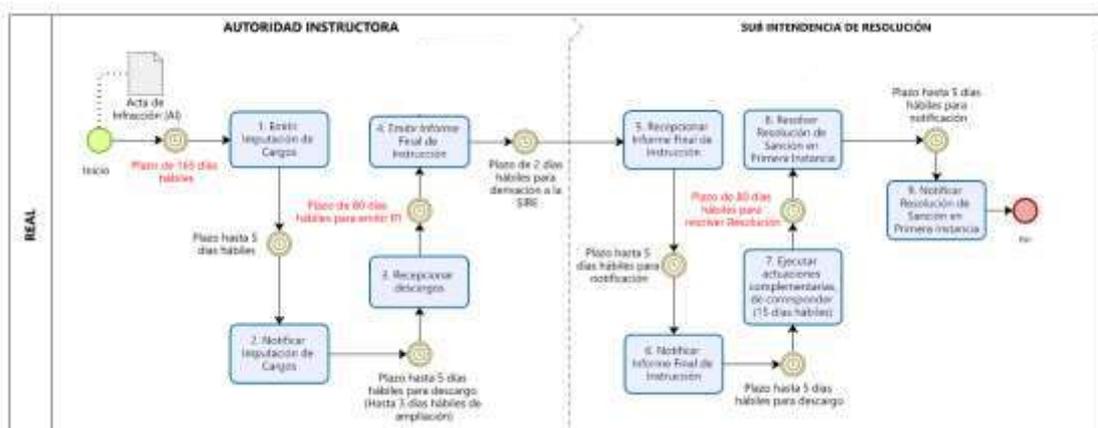
¹ Aprobado con Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL.

FLUJO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SEGÚN DIRECTIVA SUNAFIL



- Sin embargo, en plazos “reales”, comprendiendo que este es el tiempo que demanda la atención de los expedientes según recursos humanos, logísticos y el pasivo o carga que cada autoridad tiene asignado, tenemos que el **procedimiento sancionador** en la Sunafil comprende un aproximado de **187 días hábiles**, un equivalente aproximado **de 9 meses y medio**, lo que implica que las autoridades recurran a la ampliación del plazo para evitar la “caducidad” del procedimiento, el cual ocurre si transcurre 9 meses desde la notificación de la imputación de cargos sin que se emita la resolución de la autoridad de primera instancia, de conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG.
- Estando a lo anterior, debemos reparar que para la emisión de la Imputación de Cargos después de la recepción del Acta de Infracción, la fase de instrucción demoraría un aproximado de **165 días hábiles**, período que, si bien no forma parte del cómputo para la configuración de la caducidad del procedimiento, afecta el dinamismo de este, pues en suma con los **187 días hábiles** que en promedio puede durar, la notificación del pronunciamiento de la autoridad de sanción al administrado se efectuaría en un aproximado de **352 días hábiles**, un equivalente a **17 meses y medio**, es decir, casi año y medio después de la investigación efectuada por el inspector del trabajo.

FLUJO PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN PLAZOS “REALES”



Fuente: Información recabada de la Intendencia de Lima Metropolitana al 7.04.2022

PROBLEMA PÚBLICO N° 2: Restricciones para el ejercicio de la función inspectiva frente a la comisión de infracciones idénticas por la delimitación de competencias en el Sistema de Inspección del Trabajo, afectando la inmediatez para el ejercicio de atribuciones ante la flagrancia del incumplimiento

(i) Marco normativo del PP:

- Con la creación de la Sunafil, el Sistema de Inspección del Trabajo (SIT) cuenta con veintiséis (26) autoridades inspectivas, de las cuales veinticinco (25) corresponden a cada ámbito regional, incluida la provincia constitucional del Callao, además de la Sunafil.
- Lo anterior, de acuerdo al artículo 19 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), que señala:

“Artículo 19.- Estructura orgánica

La estructura del Sistema de Inspección del Trabajo comprende:

- a) ***La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) como la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo de acuerdo al Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, dicha entidad, a través de sus órganos desconcentrados ejerce la competencia en materia inspectiva y sancionadora a nivel nacional.***
- b) ***Las unidades orgánicas de los gobiernos regionales que dependen funcional y técnicamente de dicha autoridad central en materia de inspección del trabajo.***

Corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la elaboración, aprobación, supervisión y evaluación de las políticas públicas destinadas a dar cumplimiento a la normativa socio laboral. (...)”

- Ello, encuentra correlación con la delimitación de competencias previstas en el artículo 3 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Sunafil, que prevé que los Gobiernos Regionales ejercen las funciones que comprende el servicio de la inspección del trabajo para las microempresas en sus respectivos ámbitos regionales, en tanto la Sunafil en relación de las demás empresas a nivel nacional.
- Lo antes indicado, sin perjuicio del ejercicio temporal que, hasta el 2026, mantiene la Sunafil sobre las microempresas, bajo el marco de la Ley N° 30814, Ley del fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo.

(ii) Evidencia del PP:

- Según lo registrado en el Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT), en cuanto a la fiscalización sobre las microempresas:

DEPENDENCIA	Órdenes de Inspección en el último año de competencia de las GORES	DEPENDENCIA	Órdenes de Inspección del año posterior a la transferencia de competencia de las GORES
GORE ÁNCASH	66	IRE ÁNCASH	807
GORE APURÍMAC	226	IRE APURÍMAC	434
GORE AYACUCHO	151	IRE AYACUCHO*	105

GORE CALLAO	711	IRE CALLAO*	875
GORE CUSCO	2,860	IRE CUSCO	948
GORE HUÁNUCO	52	IRE HUÁNUCO*	161
GORE ICA	1,037	IRE ICA	725
GORE JUNÍN	186	IRE JUNÍN	1,540
GORE LA LIBERTAD	953	IRE LA LIBERTAD*	34
GORE LAMBAYEQUE	613	IRE LAMBAYEQUE	1,245
GORE LIMA PROVINCIA	368	IRE LIMA	596
GORE MADRE DE DIOS	380	IRE MADRE DE DIOS	145
GORE MOQUEGUA	411	IRE MOQUEGUA*	173
GORE PASCO	244	IRE PASCO	179
GORE PIURA	617	IRE PIURA*	634
GORE PUNO	212	IRE PUNO	483
GORE SAN MARTÍN	409	IRE SAN MARTÍN	931
GORE TACNA	730	IRE TACNA	387
GORE TUMBES	74	IRE TUMBES	110
MTPE	4,279	ILM	18,045
		IRE HUANCAVELICA	178
		IRE AMAZONAS	204
		IRE UCAYALI*	269
Total	14,579		29,208

- El cuadro revela que, desde el inicio de asignación de competencia temporal a la Sunafil respecto de las microempresas, ha generado un aproximado de **29, 208 órdenes de inspección**, lo cual ha comprendido fiscalizar un promedio de **20,498 microempresas**, esto, recordemos, a partir del año 2018.
- En tanto, los Gobiernos Regionales en su último año de competencia, en promedio, generaron **14,579 órdenes** de inspección que comprendió **12,085 microempresas**.
- Lo antes descrito, demuestra la disparidad sobre la atención de casos, para lo que se debe considerar que la Sunafil, a diferencia de los Gobiernos Regionales, abarca un mayor universo de sujetos responsables; sin embargo, desde que ostenta el ejercicio de funciones sobre las microempresas, se refleja un incremento en la fiscalización sobre las mismas.
- La competencia asumida por la Sunafil sobre las microempresas resulta temporal, situación que recrudece las problemáticas y dificultades advertidas antes de este escenario de unificación de competencias. Como parte de esta problemática, se advierte la limitación del ejercicio de funciones de parte la Sunafil, pues pese a disponer de los recursos y personal, no podría ejercer sus atribuciones en las microempresas, más aún cuando, a consecuencia de la actuación de la Sunafil, se advierte la flagrancia del incumplimiento, lo cual puede verse mermado por falta de inmediatez en la atención del caso.

PROBLEMA PÚBLICO N° 3: Afectación al debido procedimiento, al incumplirse los plazos previstos para la Fase de Instrucción, perjudicando el plazo general del procedimiento administrativo sancionador de la Inspección del Trabajo.

(i) Marco normativo del PP:

- Bajo el marco de lo previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR (RLGIT), estableció la estructura y desarrollo del procedimiento sancionador a cargo de la Inspección del Trabajo.
- El artículo 53 del RLGIT, se establece que el procedimiento sancionador a cargo de la Inspección del Trabajo comprende el desarrollo de la Fase de Instrucción y la Fase de Resolución, cargo de sus respectivas autoridades. En ese sentido, prevé los plazos y diligencias para el desarrollo de funciones de las referidas autoridades.
- De este modo, en el numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, indica que concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento formula un informe final de instrucción en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la presentación del descargo.

(ii) Evidencia del PP:

- De acuerdo a lo registrado en el Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT), se aprecia la acumulación de expedientes, carga laboral que representa un desmedro en la celeridad y dinamismo del procedimiento, lo cual se acentúa con los plazos perentorios que se prevén para la emisión de los documentos o actos finales de cada fase.
- Dicho inconveniente adquiere notoriedad en Intendencias Regionales con mayor afluencia de denuncias, tal como sucede con la Intendencia de Lima Metropolitana. Para esto, tenemos la siguiente información estadística:

La Sub Intendencia de Instrucción de la ILM – Carga pendiente

Área	N° de Actas de Infracción pendientes de Imputación de Cargo	N° de Imputaciones de Cargo pendientes de Informe Final de Instrucción	Total
Autoridad Instructora 1	7,310	277	7,587
Autoridad Instructora 2	7,077	298	7,375
Autoridad Instructora 3	6,951	468	7,419
	21,338	1,043	22,381

Fuente: Autoridades Instructoras

Nota: Información registrada al 31.07.22

Documento: Informe -000028-2022-SUNAFIL/ILM

PROBLEMA PÚBLICO N° 4: Invocación de nulidad de las resoluciones emitidas por la Autoridad Inspectiva de Primera Instancia, al cuestionarse la validez de la notificación vía casilla electrónica, cuando el administrado no recibe la comunicación de alerta (por correo electrónico o msm) por el depósito del documento en la casilla, al considerarse este como elemento de validez de la notificación

(i) Marco normativo del PP:

- Con Decreto Supremo N.° 003-2020-TR se aprueba el uso de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL.

- El artículo 6 del Decreto Supremo establece:

“Artículo 6.- Asignación de la casilla electrónica

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral asigna al usuario una casilla electrónica en el Sistema Informático de Notificación Electrónica, la cual se constituye en un domicilio digital obligatorio para la notificación de los actos administrativos y/o actuaciones emitidas en el marco de sus funciones y competencias que correspondan ser informadas al administrado. (...)

- Asimismo, el artículo 11 del Decreto Supremo señala:

“Artículo 11.- Validez y efecto de la notificación vía casilla electrónica

11.1 La notificación se entiende válidamente efectuada con el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario.

11.2 La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida en la casilla electrónica o, en caso tal día sea no hábil, a partir del primer día hábil siguiente de haber sido recibida.

11.3 El cómputo de los plazos expresados en días se inicia el día hábil siguiente de aquel en que la notificación vía casilla electrónica surte efectos, salvo que en el acto administrativo notificado se señale una fecha distinta.”

(ii) Evidencia del PP:

- Mediante Resoluciones Nos 29-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 129-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL sostiene que las alertas no revisten de validez a la notificación, ya que es obligación del usuario, revisar periódicamente la casilla electrónica asignada a efectos de tomar conocimiento de los documentos y/o actos administrativos que se le notifiquen, ello en el marco de lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Supremo N.° 003-2020-TR.
- No obstante, mediante Resolución N.° 552-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL señaló que el no contar con la constancia del envío de alertas genera como consecuencia que se invalide la notificación vía casilla electrónica.