

EL PAPEL DE LAS Y LOS DENUNCIANTES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

ESTELA OSPINA SALINAS*
FANNY BAUTISTA PUCHURI**
ANDREA SÁNCHEZ MATOS***
NATALY POLANCO MONTEZA****

Introducción

El sistema de inspección del trabajo es una función pública vital para cualquier estado democrático, incluido el Perú. Tal como señala la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante, CEACR) “(La inspección) es fundamental para promover y hacer cumplir condiciones de trabajo decentes y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2020, pág. 521)

Dada la relevancia del buen funcionamiento del sistema, el presente trabajo expone la situación actual del sistema de inspección en el Perú para alcanzar

-
- * Abogada. Maestrías en Derecho del Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales. Docente en PUCP. Gerente de investigación y Formación en Thani Consultoras Laborales SAC.
 - ** Abogada por la UNMSM. Alumna del Programa de 2da. Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la PUCP. Gerente general en Thani Consultoras Laborales SAC.
 - *** Abogada por la UNMSM. Alumna de la Maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la PUCP. Gerente Ejecutiva en Thani Consultoras Laborales SAC.
 - **** Trabajadora Social por la UIGV, con estudios en Seguridad y Salud en el Trabajo por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Directora Administrativa en Thani Consultoras Laborales SAC.

como primer punto una reflexión sobre el papel real que debe cumplir. Ello, sin dejar de reconocer la etapa de fortalecimiento en la que se encuentra la inspección en el país. Se requiere direccionar la visión reactiva del sistema a una visión proactiva.

La inspección, como servicio público, no se ofrece al denunciado, sino a la o el denunciante, quién recurre al sistema buscando el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. No obstante, el o la denunciante no es una parte del procedimiento sancionador como sí sucede en los procedimientos trilaterales. Entonces, ¿cuál es el papel de los denunciantes en la inspección de trabajo?

Respondiendo a ello, en este trabajo se desarrolla un análisis del papel y los derechos de la y los denunciantes en la inspección de trabajo. Se resalta su papel coadyuvante en todas las etapas del proceso inspectivo y que este no se agota con la sola interposición de la denuncia que inicia el procedimiento.

1. Situación de la inspección en el Perú

548

La presentación de los datos sobre la situación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) procura identificar el momento actual de la construcción de “una entidad orgánica independiente y técnica (...), como fortalecer la discrecionalidad de los inspectores y de las autoridades sancionadoras en el ejercicio de sus funciones, así como simplificar los procedimientos internos...”. (Arce Ortiz, 2021, págs. 26-27)

La institución aún se encuentra en etapa de desarrollo de capacidades, por ello parte de los indicadores que reportan son del aumento en el número de intervenciones. Por esto son pocos los indicadores que guardan relación con un diagnóstico global o con el impacto de su intervención en la situación de la problemática laboral nacional. Los diferentes Informes de gestión se plantean sobre la base del logro de los años anteriores.

En enero del 2020 se tenía previsto el inicio del ejercicio de las competencias inspectivas y sancionadoras de la SUNAFIL para Huancavelica (27 de abril de 2020), Amazonas (25 de mayo de 2020), Apurímac (22 de junio de 2020), Ucayali (27 de noviembre de 2020) y Tacna (18 de diciembre de 2020). Sin

embargo, estos plazos se han visto modificados por la situación generada por la pandemia del Covid 19. (SUNAFIL, 2020) Cabe recordar que, a diciembre del 2019 la cobertura la SUNAFIL solo llegaba al 81% del territorio nacional y contaba con 660 Inspectores del Trabajo.

A través de la Resolución Ministerial N° 018-2020 TR el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, MTPE) del 30 de enero del 2020, inició el proceso de transferencia de las competencias inspectivas (actuaciones inspectivas y administración de responsabilidades sancionadoras) a la SUNAFIL por parte de los Gobiernos Regionales de Huancavelica, Amazonas, Apurímac, Ucayali y Tacna. Con lo cual, la fiscalización laboral completaba su cobertura de atención en las 25 regiones del país, con el objetivo de velar por el cumplimiento los derechos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, de todos los trabajadores del sector privado del país.

El 71% (46 006 inspecciones) de las inspecciones en 2018 fueron de las órdenes de inspección en atención a denuncias (SUNAFIL, 2020). En el 2019, SUNAFIL realizó 55 mil 928 fiscalizaciones a empresas situadas en Lima y en regiones, 34% más fiscalizaciones que las realizadas en el 2018 (41 mil 688). De ese total, el 72% se generaron por denuncias de las y los trabajadores y, por operativos de oficio el 28% del total. Sobre los resultados, del 100% de las fiscalizaciones, el 81% terminó en informe (cumplimiento y subsanación de faltas encontradas en la empresa) y 19% en actas de infracción. Los sectores económicos más denunciados son los siguientes: Actividades inmobiliarias: 8,073 denuncias; comercio al por mayor y menor: 4,564 denuncias e; industrias manufactureras: 4,489 denuncias. De las 16 mil 938 fiscalizaciones originadas por operativos, los sectores fueron el comercio al por mayor y menor: 3,588 operativos; hoteles y restaurantes: 3,130 operativos y; actividades inmobiliarias: 1,710 operativos. (SUNAFIL, 2019).

En el 2020, SUNAFIL declaró formalizar a un “total de 102.311 trabajadores (42.447 mujeres y 59.864 hombres), la mayoría de ellos se desempeñaban en el sector agrícola, en donde la cifra alcanzó a 47.548 trabajadores”. Además, de conformidad con el Plan Anual de Inspección de Trabajo para el 2021, la entidad fiscalizadora se ha establecido como meta, la formalización de 256.000 trabajadores a nivel nacional, de los cuales 160.000 provendrán de las estrategias de formalización que realizarán en el ámbito rural y urbano. (Vega, 2021)

Cabe mencionar que, en el 2020 en el contexto de la pandemia de la Covid19, lo que resalta es la cantidad de solicitudes de Suspensión Perfecta de Labores (SPL) que ingresaron a la mesa de partes de SUNAFIL. En total, las empresas plantearon 24,339 solicitudes y SUNAFIL presentó 23,881 Informes de verificación de SPL derivadas a la Autoridad Administrativa de Trabajo (AAT), el 98%. Fue Lima Metropolitana donde las empresas presentaron la mayor cantidad de solicitudes de SPL un total de 17,218 y se emitieron 16,882 Informes (SUNAFIL, 2020, pág. 10) (casi el 71% del total).

En enero del 2021, SUNAFIL señaló que entre los años 2014 al 2019, “el sistema de inspección del trabajo (SIT) desarrolló sus acciones de inspección mediante la aplicación de dos únicas herramientas: fiscalización y orientación. *“Con ambas herramientas solo logramos alcanzar, como máximo, al 11% de empresas que declaran trabajadores.* (Vega, 2021)

Cuadro No 1
ÓRDENES DE INSPECCIÓN SUNAFIL
2015, 2018, 2019

Año	Órdenes de Inspección cerradas	Órdenes de procedencia externa	Órdenes de inspección por Accidentes de trabajo, Accidentes mortales, Incidentes peligrosos y Enfermedades profesionales.
2019	39 707	28 967	1 427
2018	28 870	24 339	946
2015	22 565	19 088	734

Fuente: Informes SUNAFIL, 2020, 2019, 2016

Sobre el fortalecimiento de las y los inspectores.

Al 31 de julio del 2020, el MTPE a través de SUNAFIL incorporó a 100 inspectores e inspectoras auxiliares, siendo un total de 822 inspectores a nivel nacional. A diciembre del 2020 se tenía previsto atender el 100% del territorio nacional reactivándose el proceso de implementación de las intendencias pendientes (SUNAFIL, 2020). Sin embargo, se presentaron situaciones legales que están en curso a la fecha. No obstante, hay 100 inspectoras e inspectores incorporados a SUNAFIL. Sin embargo, para el 2021 se plantea el incremento a 1,007 y que implicaría la contratación de 208 nuevas y nuevos inspectores.

Con ese nuevo personal y con un incremento importante de recursos económicos, SUNAFIL se ha propuesto para el 2021 “con una capacidad fortalecida, permitirá que se desarrollen 171.351 inspecciones, con ello se alcanzará a no menos de 89.103 empresas”. (Vega, 2021)

Finalmente, se logró culminar el proceso de selección y la constitución de la sala del Tribunal de Fiscalización Laboral. Tribunal compuesto por tres vocales titulares y tres vocales alternos, según lo señala la Ley N° 29981. De acuerdo con los procesos de selección del 2018 y del 2020, la conformación será la siguiente: vocales titulares: Desiree Bianca Orsini Wisotzki, Luz Imelda Pachecho Zega y Luis Mendoza Leguas y; los vocales alternos: Luis Gabriel Paredes Morales, Katty Angélica Caballero Segá y Jessica Pizarro Delgado. (SUNAFIL, 2020)

2. La función del procedimiento de inspección

El respeto y el efectivo cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo es un tema prioritario para una sociedad democrática, para ello es necesario tener un sistema de inspección de trabajo fortalecido. En efecto un sistema de inspección del trabajo adecuadamente organizado, con atribuciones suficientes, con recursos económicos, humanos y organizativos necesarios, contribuirá al trabajo decente, será un medio para reducir la informalidad laboral.

Como señala el profesor Arce, “un sistema no puede construirse únicamente sobre la base de normas jurídicas que establezcan deberes y derechos para las personas, pues requiere también de normas que adjudiquen potestades a quienes deban velar por su aplicación.” (Arce Ortiz, 2021, pág. 27)

Constitucionalmente, el artículo 44° de la Constitución señala que uno de los deberes primordiales del Estado es la de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Mandato constitucional que debe ser plenamente cumplido por el Estado peruano. El Poder Judicial reconocerá los derechos en los casos concretos, el Poder Ejecutivo actúa de forma reactiva, cuando apareció el conflicto, la vulneración y se necesita el reconocimiento del derecho, en el caso particular.

El Poder Ejecutivo, tiene también el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales, tal como se

reconoce en el artículo 118, numeral 1. Lo cual concuerda con el artículo 23° que señala que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

A ello, se debe agregar el Convenio 81°, relativo a la inspección del trabajo, ratificado por el Perú que exige garantizar un sistema de inspección de trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de las y los trabajadores.

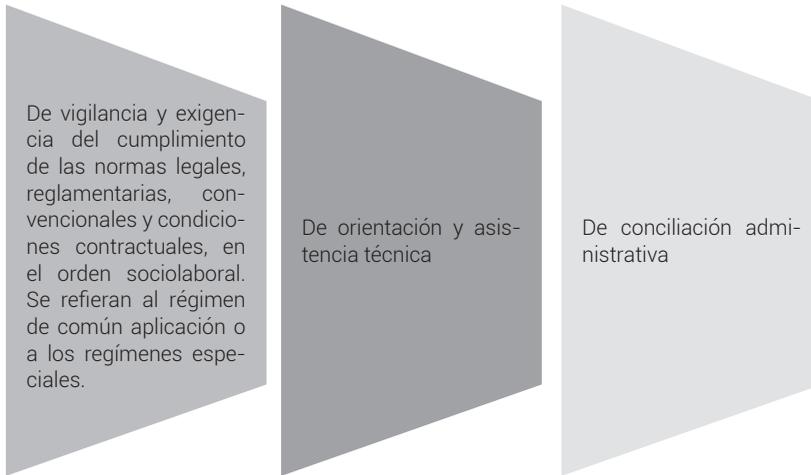
Este objetivo será logrado a través de un sistema prioritariamente sancionador, es decir que involucre sanciones para reprimir las conductas contrarias a las normas por cuyo cumplimiento deben velar los inspectores de trabajo, y dicho sistema está en concordancia con los Convenios de la OIT ratificados por el Perú.

El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969, y el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, de 1947, así como las Recomendaciones núms. 81, 82 y 133, han establecido los criterios generales que debieran observar los sistemas de inspección del trabajo nacionales en lo que respecta a su integración como sistemas unificados, polivalentes e integrados, así como a su competencia, funciones, estructura, personal, recursos materiales, métodos generales de inspección y trámite y sanción de las infracciones de la legislación laboral. En síntesis, en tales normas internacionales se sientan los criterios básicos del sistema de inspección por un lado, y del sistema sancionador por otro.

En consecuencia, si el Perú se precia de ser un Estado democrático debería disponer de un adecuado marco jurídico sobre inspección del trabajo para hacer efectiva la función pública de vigilancia y control, que debe estar integrado el sistema de inspección y el sistema sancionador.

Teniendo un sistema de inspección eficiente se contribuye además a la mejora del contenido y de la aplicación del derecho laboral y de seguridad y salud en el trabajo, porque, las y los inspectores al observar en la práctica el cumplimiento de las normas laborales, pueden identificar las fortalezas y debilidades de la legislación laboral y ser promotores de mejoras de la legislación laboral, seguridad y salud en el trabajo.

La LGIT, en su artículo 3 señala las funciones de la inspección del trabajo, de las que destaca las siguientes funciones principales:



La función de conciliación administrativa fue introducida por la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1499, publicado el 10 de mayo de 2020.

Como se aprecia, la conciliación administrativa es una competencia nueva que se ha agregado a la inspección. Esta competencia es discutible, por las siguientes razones: sobrecarga, duplicidad y especialización. En primer lugar, se corre el riesgo de sobrecargar los servicios de inspección que con las funciones que le son propias resulta aún con limitaciones. Duplicidad, debido a que, por la naturaleza de la competencia, éste servicio es ofrecido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Finalmente, la especialidad. Hay que tener en cuenta que los procesos de conciliación son, en muchos casos, procesos que toman un tiempo considerable, además de que exige al conciliador o conciliadora debe desarrollar habilidades de búsqueda de solución de conflictos, lo que podría ocasionar un gasto excesivo de tiempo en detrimento con el ejercicio de su función principal, el de vigilar el cumplimiento de las normas laborales.

Para que el sistema de inspección funcione de forma adecuada, la OIT ha señalado una serie de reglas que deben cumplirse entorno a la organización y funcionamiento, y así lograr el cumplimiento de sus objetivos: “En virtud de estas disposiciones, la inspección del trabajo debe funcionar a modo de sistema,

bajo supervisión y el control de una autoridad central, con la cooperación de otras instituciones públicas o privadas, y con la colaboración de los empleadores y los trabajadores, o de sus organizaciones” (OIT, 2006, pág. 53)

Por ello, la legislación se ha estructurado en base a dos etapas principales (las actuaciones inspectivas y el procedimiento sancionador), aunque hay que mencionar que se han agregado dos etapas previas, el módulo de gestión de cumplimiento y la conciliación administrativa.

En efecto, en el año 2020, mediante la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1499, se han agregado estas dos etapas:

“Artículo 10-A.- Acciones previas al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias

La Inspección del Trabajo, previo al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, puede practicar diligencias preliminares para obtener el cumplimiento de la obligación objeto de la investigación, ya sea de forma presencial y/o a través de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (virtual), según sea el caso y cuando corresponda.

Se considera como parte de las acciones previas al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, la aplicación del módulo de gestión de cumplimiento; así como la conciliación administrativa a cargo del personal que integra el Sistema de Inspección del Trabajo.” (Ley General de Inspección del Trabajo, 2006)

Como se mencionó la conciliación administrativa es una competencia que debe ser cautelosa en su ejecución porque demanda mucho tiempo y esfuerzo, lo que podría poner en riesgo el cumplimiento de la principal función del inspector, que es la de vigilar el cumplimiento de las normas laborales.

El módulo de gestión de cumplimiento es un procedimiento célere, con la que se busca solucionar algunos casos que son de mero incumplimiento por falta de pago. Este procedimiento es como un proceso monitoreo, donde el inspector, en el plazo de tres días, emite una carta disuasiva al empleador o denunciado, solicitando se sirva contestar, absolviendo o confirmando los hechos del denunciado, en la misma carta, se requiere el pago del cumplimiento de la obligación contenida en la denuncia, y se le otorga un plazo de cinco días

para el pago. Se puede ampliar por cinco días más. En caso de que el obligado no cumpla, se redacta un informe de resultados y se deriva a la inspección del trabajo para la generación de la respectiva orden de inspección. (Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL, 2020)

Ahora bien, sobre las dos etapas principales, ambas se encuentran claramente diferenciadas, con el fin de que se garantice la imparcialidad del sistema. De esta manera, que el que realiza las actuaciones inspectivas no sancione y el que sancione no fiscalice.

La *actuación inspectiva* es la primera fase del sistema de inspección, en esta etapa el inspector investiga, las llamadas “actuaciones inspectivas de investigación” éstas son diligencias previas al procedimiento sancionador. Cuyo inicio y desarrollo se rigen por los dispuesto por la Ley General de la Inspección de Trabajo, Ley N° 28806, su Reglamento, el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y la Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL.

La legislación nacional no promueve la planificación estratégica de la inspección del trabajo, para que se base la intervención inspectiva sobre los sectores económicos o trabajadores más vulnerados, de esta manera, se promueve una cultura de cumplimiento. Asimismo, se mejora la capacidad de reacción de SUNAFIL, porque con esta política se adquiere una lógica proactiva y preventiva, antes de que se inicie el conflicto laboral por incumplimiento de normas. Lamentablemente, el actual sistema inspectivo nacional es un sistema reactivo, que actúa principalmente en base a las denuncias.

Las modalidades de actuaciones inspectivas pueden ser, requerimiento de información por medio de sistema de comunicación electrónica, visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes; y la comprobación de datos o antecedentes de obren en base de datos que obren en el sector público. En estricto, esta etapa no es un procedimiento administrativo sino una fase previa al procedimiento sancionador.

En tanto que *el procedimiento sancionador* tipifica las infracciones. Las sanciones se tipifican de acuerdo con la naturaleza de la infracción y los trabajadores afectados, el procedimiento para su imposición garantizando los principios de

seguridad jurídica y la eliminación de la arbitrariedad de los poderes públicos que afectan los derechos de empleadores y de trabajadores. Además, ese sistema sancionador debe observar rigurosamente los principios de legalidad, tipicidad, responsabilidad y proporcionalidad de las sanciones, entre otros, propios del derecho administrativo sancionador.

La Ley de General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806, en su artículo 44° señala que los principios del sistema sancionador son la observación del debido proceso, la economía y celeridad procesal; y, la pluralidad de instancia.

a El procedimiento de inspección

En términos genéricos para la LGIT la fase de actuación inspectiva tiene por objeto que la autoridad a cargo de una orden de inspección acopie los elementos necesarios para lograr su convicción de la verdad material indispensable para verificar el incumplimiento de alguna norma socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo. Se trata entonces de formar la fundamentación que servirá de insumo a la futura resolución de sanción a emitirse por la autoridad.

556

Son dos principios administrativos fundamentales que caracterizan a la instrucción: la oficialidad y la verdad material. Los actos de instrucción en pu- ridad comprenden dos tipos diferentes de actuaciones procedimentales: aquellas dirigidas a aportar datos al expediente y aquellas que constituyen actividad pro- batoria. Para ello, la o el inspector a cargo puede accionar los siguientes tipos de actuaciones inspectivas:

Actuaciones inspectivas

- Requerimiento de información
- Visita de inspección a los centros y lugares de trabajo
- Requerimiento de comparecencia
- Comprobación de datos o antecedentes.

En la primera actividad de aportación de datos, el inspector incorpora al procedimiento informaciones, datos preexistentes al caso, que serán evaluados

por la autoridad en su momento. Son el requerimiento de información, requerimiento de comparecencia y la comprobación de datos o antecedentes.

La segunda actividad, que es la propiamente probatoria, se trata de aquellos medios que permiten demostrar la veracidad de las informaciones y documentos aportados. Tales como testimoniales, declaraciones, visitas a los centros de trabajo, peritajes, para ello la actuación inspectiva de visita de inspección a los centros de trabajo será el más idóneo.

La LGIT, en su artículo 13 dispone que las actuaciones de investigación o comprobatorias deberán realizarse en el plazo que se señale en las órdenes de inspección. El plazo máximo fijado es de treinta (30) días hábiles, desde la fecha en que se inicia las actuaciones inspectivas, pudiendo prorrogarse, por una sola vez, por treinta (30) días más. (Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, 2006)

Luego de finalizadas las actuaciones de comprobación, según la nueva ley vigente, los inspectores actuantes emitirán un informe interno sobre las actuaciones realizadas y sus resultados, y adjuntando el expediente las copias de los documentos obtenidos.

Finalizada la investigación el inspector puede disponer dos cosas, si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias no se hubiera comprobado la comisión de infracciones, las y los inspectores emitirán un informe de actuaciones inspectivas, dando fin la inspección.

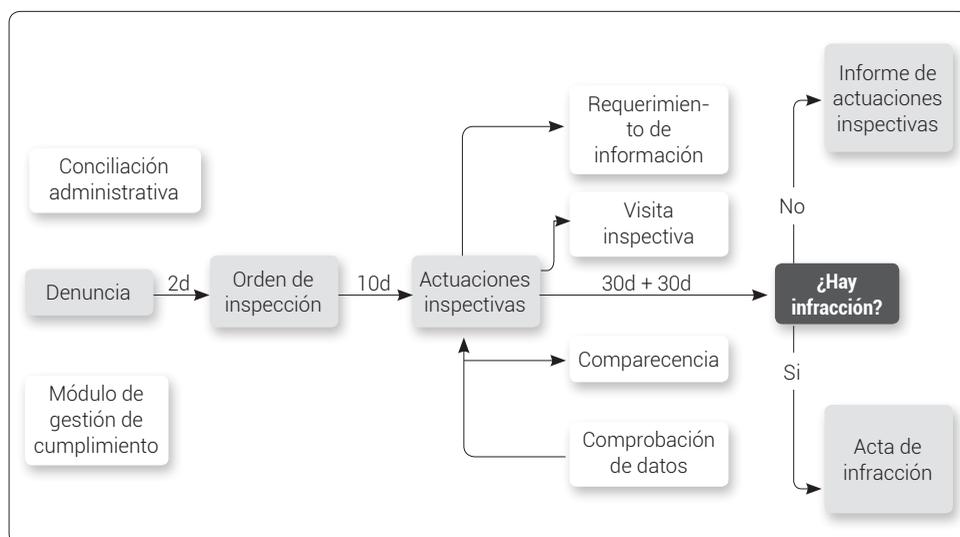
En cambio, si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, las y los inspectores emitirán medidas a advertencias, requerimientos, cierre temporal del área de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tarea. La misma que tendrá un control para que se verifique el cumplimiento de las normas, en un plazo determinado. En caso persista el incumplimiento se emitirá un *acta de infracción*.

Conforme se aprecia del artículo 46° de la LGIT, los informes de actuaciones inspectivas deben contener como mínimo: a) los hechos constatados; b) la calificación de la infracción que se impute, con expresión de la norma vulnerada; c) la graduación de la infracción, la *propuesta de sanción* y su cuantificación; d) en los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal

circunstancia, la fundamentación jurídica de la responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal.

Cabe advertir que hasta esta etapa, no se ha impuesto ninguna sanción todavía, sólo se ha estado investigando, recopilando información. Esta investigación culmina con una *propuesta de sanción*. Con esta acta la administración adopta un acto administrativo de imputación de cargos, que como se verá, da inicio al procedimiento sancionador donde sí cabe hacer uso de todos los medios de defensa que el debido proceso admite.

Gráfico N° 1
Flujograma del procedimiento de inspección



b. La fase sancionatoria

El procedimiento sancionador es un conjunto de actos a través de la cual la SUNAFIL ejerce la potestad sancionadora del Estado, con el fin de hacer cumplir las normas sociolaborales, de la seguridad social y de seguridad y salud en el trabajo.

Esta potestad sancionadora debe enmarcarse en una serie de principios que deben respetarse de forma estricta, cumpliendo éstas una triple función.

“Todos los principios aquí listados y desarrollados cumplen una triple función respecto a la potestad sancionadora: la fundante (precede a la existencia misma de cualquiera de las reglas para ejercer un procedimiento sancionador), la interpretativa (sirven de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora), y la integradora (sirven de fuente de integración para cubrir los vacíos o lagunas de regulación que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras)” (Morón Urbina, 2019)

Estos principios están regulados en el Capítulo IV del Procedimiento Sancionador de la LGIT, que entre sus principios generales incluye la observación del debido proceso, la economía y celeridad procesal y la pluralidad de instancia. Estos principios garantizan que las partes gocen de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho.

Pero adicionalmente, tiene que cumplirse con todos los principios recogidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en cuyo artículo III regula los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador. (Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, 2019)

El principio de *legalidad* obliga a la SUNAFIL que sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado. Las que en ningún caso habilitarán a disponer la privacidad de la libertad.

También recoge otro de los principios del procedimiento sancionador, el de *tipicidad*, esto es, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir

nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por norma reglamentaria.

De igual manera se reconoce los principios de razonabilidad, debido procedimiento, irretroactividad, concurso de infracciones, continuidad de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad, y *non bis ídem*.

El principio de razonabilidad es un principio muy importante debido a que las autoridades deben prever que la comisión de una conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas. Vale decir, que la aplicación normativa deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de la graduación:

a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) la probabilidad de detección de la infracción; c) la gravedad de daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) el perjuicio económico causado; e) la reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó confirmada la resolución que sancionó la primera infracción; f) las circunstancias de la comisión de la infracción; y, g) la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. (Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, 2019) (Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, 2019, pág. art.248)

La LGIT, en su artículo 38 señala que las sanciones a imponerse se gradúan de acuerdo con la gravedad de la falta cometida, el número de las y los trabajadores afectados y el tipo de empresa.

Por esto, la LGIT clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves, las conductas a sancionarse están descritas de forma clara y precisa, ello con el fin de evitar la discrecionalidad parte del inspector al momento de proponer la sanción y de los funcionarios que posteriormente aplican la sanción y ordenan que cumplan con subsanar las infracciones por las que fueron sancionados. También se puede sancionar con el cierre temporal de la empresa, un área, una unidad económica, cuando exista una infracción de seguridad y salud en el trabajo y la duración no puede superar los treinta (30) días calendarios. Ello de acuerdo con el artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 044-2019, publicado el 30 de diciembre de 2019.

Las sanciones pecuniarias pueden reducirse hasta un 50% cuando se acredita la subsanación de la infracción. En cambio, puede duplicarse la sanción si se verifica una reiteración de la comisión de la infracción, de acuerdo con el artículo 40° de la Ley.

En caso de pluriempleador, es decir, cuando el inspector verifica que el cumplimiento de una disposición normativa corresponda a varios sujetos conjuntamente, éstas responderán solidariamente de las infracciones que se cometan. En caso de seguridad y salud en el trabajo, la empresa principal responderá directamente de las infracciones que, en su caso se comentan por el incumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores de las empresas y entidades contratistas y subcontratistas que desarrollen actividades en sus instalaciones, de acuerdo con el artículo 42° de la ley.

La LGIT y su Reglamento han establecido una especie de catálogo de infracciones, tanto por incumplimiento de normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, así como por la obstrucción a la labor inspectiva.

Con respecto al procedimiento, está regulado en el artículo 45 de la LGIT, una vez que la SUNAFIL dispone el inicio del procedimiento sancionador, se produce la notificación al sujeto responsable del Acta de Infracción, en la que constan los hechos que se imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir y la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer. Recién se produce la imputación de cargos, respecto de los cuales el administrado, o el empleador, debe de responder (artículo 45°, inciso b).

Luego de notificada el acta de infracción, el sujeto o sujetos responsables tienen un plazo de quince días hábiles para presentar los descargos que estimen pertinentes ante el órgano competente para instruir el procedimiento (artículo 45°, inciso c). Esta es la fase donde el imputado tiene derecho a exponer sus argumentos. Es la etapa que consiste en el derecho de exponer las razones para sus pretensiones y defensas antes de la emisión de los actos que se refieran a sus intereses y derechos, a hacerse patrocinar como lo considere conveniente. Proscribe la posibilidad que se dicten actos administrativos sin previo procedimiento donde se convoque el parecer de los administrados.

Implica también el derecho a ofrecer y producir pruebas, esto es, el derecho a presentar material probatorio, a exigir que la administración produzca y actúe

los ofrecidos por el administrado en tiempo hábil, y a contradecir aquellos que la Administración considere relevante para resolver el asunto. Complementariamente, implica la facultad de controlar el ofrecimiento y la producción de la prueba –tanto la suya como de la propia administración– y a contestarla oportunamente, cuando ello convenga a sus intereses.

En este tema la nueva LGIT va más allá aún pues reafirma el impulso oficial de la administración pública, al establecer la facultad de la Autoridad Administrativa de Trabajo para practicar de oficio las actuaciones y diligencias necesarias para el examen de los hechos, con el objeto de recabar los datos e información necesaria para determinar la existencia de responsabilidad de sanción (artículo 45°, inciso d). Lógicamente esta alternativa sólo debe utilizarse cuando la autoridad no tenga todos los elementos de juicio necesarios para tener convicción respecto de la infracción supuestamente cometida.

Luego de concluido el trámite anterior, recién se dicta la resolución correspondiente en forma fundamentada, precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y, las y los trabajadores afectados.

562

Se trata del derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. El incumplimiento de este procedimiento y de los requisitos formales que se señale, puede ser sancionado con la nulidad de todo el procedimiento

Por otra parte, en cumplimiento del principio de pluralidad de instancia, el artículo 49° dispone recursos administrativos (antes sólo se contemplaba la apelación) que pueden ser, el recurso de reconsideración y el recurso de apelación y el recurso de revisión, de acuerdo con el artículo 219 de la TUO de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. El artículo 49° señala que el recurso de reconsideración es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral

3. Derechos del trabajador denunciante

En la legislación laboral peruana, el artículo 1° de la LGIT, en su tercer párrafo señala que la inspección del trabajo es el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral

y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan (...) (Ley General de Inspección del Trabajo, 2006)

El servicio público no se ofrece al denunciado, sino al denunciante. El servicio que exige es ofrecer un servicio de inspección de calidad, que permita el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad y salud en el trabajo.

Por lo tanto, la inspección de trabajo tendrá dos caras, por un lado, ejercerá la función de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas sociolaborales y de la seguridad y salud en el trabajo de cara al obligado, exigirá a este a cumplirlas, por su puesto, esta exigencia se hace dentro de un marco de garantías señaladas en el apartado anterior. Frente a ellos, la función que realiza la SUNAFIL es la fiscalizadora.

Por otro lado, ejercerá una función de servicio público, que consistirá en hacer cumplir las normas sociolaborales y de la seguridad y salud en el trabajo de cara al denunciante, es decir, al que se le está incumpliendo las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, las y los afectados del incumplimiento de las normas. Frente a ellas y ellos, la función que realiza la inspección es la de un servicio público.

La doctrina señala dos posiciones respecto al papel del denunciante frente a la inspección de trabajo. El primero, sostiene que la acción del denunciante se agota con la denuncia ante la SUNAFIL, en esta teoría se considera que la potestad sancionadora es función exclusiva de la SUNAFIL, correspondiendo a esta decidir la prosecución de la falta laboral o decidir su archivo. Al denunciante se le considera como un mero facilitador en el procedimiento administrativo sancionador, desde esta óptica, será válido la exclusión del procedimiento sancionador del denunciante.

La segunda posición, considera al denunciante como un coadyuvante de la administración emplazada en el proceso, en la medida de que se puede verificar un interés que asiste al denunciante para intervenir en el procedimiento inspectivo, en las dos etapas. Esta posición se fundamenta en el derecho a petición consagrado constitucionalmente. En esa perspectiva el denunciante está legitimado para ser coadyuvante del procedimiento inspectivo.

Ahora bien, cabe resaltar que es un cuadyuvante, y no una parte, como lo podría hacer en un procedimiento administrativo trilateral, en donde podría el denunciante ser parte del proceso inspectivo y se le reconozca como parte del procedimiento inspectivo.

La doctrina sostiene que el denunciante no podría ser parte trilateral del procedimiento inspectivo por que la naturaleza de la inspección de trabajo es la de vigilar, investigar y sancionar. En estos supuestos el Estado ejerce una función constitucional de cumplir y hacer cumplir las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. En cambio, los procedimientos trilaterales, exigen de la administración pública un papel neutral, imparcial e independiente, cuasi jurisdiccional, que lo busca es recomponer dos intereses particulares enfrentados.

Pacori Cari describe de forma didáctica estas diferencias:

“Una situación especial se da en la relación del procedimiento trilateral con el *procedimiento sancionador*, en efecto, las diferencias más resaltantes entre los procedimientos administrativos sancionadores y los trilaterales son las siguientes:

- a) En los procedimientos sancionadores la intensidad de la intervención administrativa es mayor que en los procedimientos trilaterales.
- b) En el procedimiento sancionador la relación procedimental establecida entre los sujetos procesales se establece entre la administración y el administrado; mientras que en el procedimiento trilateral se da entre dos o más administrados y la dependencia administrativa.
- c) En los procedimientos trilaterales es procedente, y hasta preferible, la posibilidad de seguir mecanismos de auto composición de intereses o fórmulas conciliatorias por tratarse de aspectos disponibles de las partes; mientras que en los procedimientos sancionadores dicha posibilidad no resulta posible por el interés público involucrado.

Pese a estas diferencias, es posible que en un procedimiento administrativo trilateral se impongan sanciones a los administrados, sin que ello implique la existencia de un procedimiento nuevo; *verbi gratia*, los procedimientos administrativos sumarios que se siguen en INDECOPI.” (Pacori Cari, 2020)

Es por ello, que el cuarto párrafo de la LGIT del artículo señala:

“La denuncia de hechos presuntamente constitutivos de infracción a la legislación de orden sociolaboral es una acción pública. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo

General, en la fase de actuaciones inspectivas previas al procedimiento sancionador, el denunciante no tendrá la consideración de interesado” (Ley General de Inspección del Trabajo, 2006)

Sin embargo, ello no significa que el denunciante sólo se limita a denunciar, sino que goza de una serie de derechos. Derechos que se fundan en el derecho de gozar un servicio público de calidad, y que, por ello, la o el denunciante tiene calidad jurídica de coadyuvante.

“El hecho de que el Procedimiento Administrativo se siga entre la autoridad y el administrado, no significa que no exista cabida para la figura del tercero en dicho procedimiento. En efecto, conforme es de verse, en diversas disposiciones de la LPAG se ha regulado la figura del tercero, “entendiéndolo como aquel ciudadano que sin tener un interés legítimo o derecho, sino solo un interés simple, puede participar en el procedimiento a través de los actos y momentos específicos que la normativa habilita” (Vargas Soto, 2012, pág. 68)

Esta situación jurídica le otorga una serie de derechos y obligaciones que está desarrollado en la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG), en la LGIT, y su reglamento; conforme se presentan a continuación:

a) Derecho a gozar de un servicio público inspectivo efectivo, eficiente e independiente

El derecho a un servicio público de calidad es un derecho de todos los ciudadanos en general, que como se señaló tiene que ver con ofrecer un servicio inspectivo efectivo, eficiente e independiente.

Este derecho es una garantía que se debe respetar, tanto al inspeccionado como al denunciante. Desde el punto de vista del denunciante, este derecho está garantizado por los principios de legalidad, del debido procedimiento, de imparcialidad, de informalismo, de verdad material, de participación, de predictibilidad, del ejercicio legítimo de poder, de responsabilidad, de acceso permanente.

b) Derecho a un tratamiento preferente para las denuncias de afectación de derechos fundamentales o de interés público

En virtud de este derecho, la SUNAFIL debe tomar en cuenta para el tratamiento y tramitación de las denuncias, la afectación que pudiera generar la

demora de su tramitación, el interés público de la denuncia, y si en la denuncia se puede verificar alguna afectación de derechos fundamentales. En ese sentido, la Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL, en su numeral 7.5.1. señala:

“7.5.1. Para la atención de las denuncias la SUNAFIL debe tomar los siguientes criterios:

- a) afectación por la demora: entendida dilación en su atención, por la naturaleza del hecho denunciado, pueda ocasionar una afectación irreparable o genere una afectación mayor a un bien jurídico superior.
- b) Interés público: en el tratamiento de las denuncias presentadas ante la IRE o D/GRTPE prevalece el interés público sobre cualquier interés personal, gremial o directo.
- c) Trabajo programado: la IRE O D/GRTPE atiende las denuncias de inspección laboral que se formulen, teniendo en cuenta los planes y programas generales y regionales que se establezcan, de acuerdo con lo establecido en la LGIT.
- d) Protección de derechos fundamentales: en virtud de este criterio se da prioridad a la atención de denuncias relacionadas a las materias de libertad sindical, trabajo infantil, trabajo forzoso, no discriminación en el empleo y ocupación, hostigamiento sexual, actos de hostilidad y accidentes de trabajo; debido a que, por la demora en su atención, puedan impedir o perjudicar su detección.
- e) Precisión o verosimilitud de la denuncia: en virtud de este criterio corresponde a la IRE o D/GRTPE evaluar y verificar las denuncias que se efectúen sobre hechos puntuales debidamente fundamentados o que sean aparentemente verdaderas en función a los documentos probatorios adjuntados.”

Ahora bien, de dichos criterios, llama la atención lo señalado el último literal, e) que señala precisión o verosimilitud de la denuncia, en el desarrollo señala como criterio que en la denuncia debiera adjuntarse los medios probatorios. Este criterio debería relativizarse, o en todo caso, se debería tomar en consideración ante situaciones excepcionales, o ante denuncias manifiestamente improcedentes; de lo contrario se puede correr el riesgo que las y los inspectores puedan decidir a libre discrecionalidad, rechazar la tramitación de una denuncia.

Ahora bien, también se le debe imponer la carga a la SUNAFIL de que, en la plataforma de denuncias, donde las y los trabajadores ingresan sus denuncias,

se debe señalar la necesidad de adjuntar los medios probatorios que sustente sus denuncias, con la previsión de que, si no lo hacen, la SUNAFIL podría no tramitar la denuncia, a discreción.

Otra traducción de este derecho es el establecimiento de procedimientos especiales, en donde han establecido procesos especiales, estos se señalan en el numeral 10 de la Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL

“10. Procedimientos especiales

10.1. Las denuncias que se presenten referidas a despidos arbitrarios, huelgas o paralizaciones, cierre de centro de trabajo, suspensión de labores, terminación colectiva de los contratos de trabajo, constancias de ceses, entre otros, se tramitan según los procedimientos regulados y previstos por la normativa sobre la materia.

10.2. En los casos de despido arbitrario, accidente de trabajo seguido de muerte, huelgas o paralizaciones, cierre de centro de trabajo, constancia de cese, suspensión de labores, terminación colectiva de los contratos de trabajo, hostigamiento sexual laboral u otra materia que requiera de una urgente e inmediata intervención de la Inspección del Trabajo, el inicio de las actuaciones inspectivas se realiza en el mismo día que el inspector de trabajo recibe la orden de inspección.

10.3. La SIAI o quien haga sus veces en la D/GRTPE admite las denuncias presentadas en materia de trabajo infantil y trabajo forzoso, previa revisión general y emite una orden de inspección.”

c) Derecho al acceso para realizar una denuncia ante la SUNAFIL y el derecho a la reserva

La denuncia consiste en la manifestación detallada y motivada por la que el ciudadano trabajador y otro pone en conocimiento de la SUNAFIL la falta de cumplimiento de una normativa sociolaboral y de la SST que le puede causar o no un daño.

Este derecho a la denuncia es muy amplio. Esto se justifica porque el papel de la denuncia es que el Estado vigile el cumplimiento de las normas, por lo tanto, no será necesario que el denunciante tenga legítimo interés, o sea víctima o le haya causado algún agravio para poder denunciar.

En ese sentido, cualquier persona podría ejercer este derecho, así lo señala en literal c) del artículo 8 del Reglamento de la LGIT:

“8.1. Las actuaciones inspectivas de investigación se llevan a cabo de oficio, como consecuencia de una orden superior que podrá tener su origen en:

c) La presentación de una denuncia por cualquier administrado y, particularmente entre ellos, por los trabajadores y las organizaciones sindicales.”

Sin embargo, cuando se verifica que el denunciante es el trabajador afectado, y que necesita ser protegido ante una eventual sanción por denunciar, la administración tiene que ofrecerle las garantías necesarias para no ser perjudicado.

La LGIT en el quinto párrafo del artículo 13° señala:

“(…) En todo caso, se respetará el deber de confidencialidad, manteniendo debida reserva sobre la existencia de una denuncia y la identidad del denunciante.”

La Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL, en su numeral 7.4.1, señala:

“7.4.1 Las denuncias laborales se realizan con la debida reserva de identidad del denunciante, lo que implica que el denunciado no puede conocer sus datos personales.”

568

Ahora bien, este deber de confidencialidad debe ser uno de resultado. Por lo que, en los casos que este deber no se cumpla con diligencia, o por actos de corrupción, los inspectores infractores deberían ser sancionados por el principio de responsabilidad, señalado en la LPAG:

“1.18, Principio de responsabilidad.- La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia de su mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.”

Ahora bien, habrá algunos casos donde el levantamiento estará debidamente justificado. Casos en donde sólo con dicho levantamiento se podrá llevar de forma eficiente las actuaciones inspectivas. Siempre se tiene que señalar expresamente el porqué el levantamiento de la reserva de identidad perjudica las actuaciones inspectivas, ya que ésta medida debe ser la excepción y no la regla; y la decisión debe ser tomada por una causa objetiva. Es por ello, que la norma establece algunas excepciones:

La Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL, en su numeral 7.4.5, señala:

“En relación con las materias de verificación de accidentes de trabajo, enfermedad profesional, constatación de actos de hostilidad, hostigamiento sexual laboral, discriminación y otra de similar relevancia, se realiza de oficio el levantamiento de la reserva de identidad cuando las actuaciones inspectivas se vean perjudicadas.”

d) Derecho de acceso a la información

El derecho a saber el estado de cómo está el trámite de la denuncia es un derecho que permite a la o al denunciante estar debidamente informado sobre el estado de su denuncia laboral. Así mismo, tendrá derecho a solicitar las copias que se requiera, para ello se ha facilitado una plataforma digital de “Consulta tu Trámite” para que facilite la consulta.

En efecto, el artículo 11.3 del reglamento señala:

“11.3. Acceso a la información del estado de la denuncia

11.3.1. La IRE o D/GRTPE está obligada a informar al denunciante sobre el estado y/o la etapa en la que se encuentra la denuncia laboral, en caso lo requiera, no incluyendo información y criterios aplicables, estrategias o detalles propios de la labor inspectiva.

11.3.2. El denunciante con legítimo interés se encuentra facultado, en virtud del principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública, para obtener las copias que se hayan formado en la atención de su denuncia laboral, las que pueden ser solicitadas a la IRE o D/GRTPE cuando lo considere oportuno, sufragando el costo correspondiente.

11.3.3. En el caso de la SUNAFIL, el denunciante también puede hacer seguimiento del estado de su denuncia laboral, a través del sistema web “CONSULTA TU TRÁMITE” que se encuentra ubicado en su respectiva página web (www.sunafil.gob.pe”).

Este derecho de información incluye que el Inspector comunique al denunciante sobre la procedencia u admisión de su denuncia, esto es reconocido en el numeral 7.3.3, segundo párrafo de la Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL

“7.3.3 Segundo párrafo

“Cuando el denunciante ante SUNAFIL sea un trabajador, éste podrá solicitar la notificación de las acciones realizadas debido a su denuncia, mediante la Casilla Electrónica del Sistema Informático de Notificación Electrónica de la SUNAFIL.

Para ello, deberá registrarse a través del portal web www.sunafil.gob.pe en la sección “trabajador”, a fin de obtener su registro de usuario.”

7.7.3. En todos estos casos, la IRE o D/GRTPE comunica al denunciante la anexión o la no admisión de la denuncia y los motivos de su no atención, con la notificación de un documento, o notificación por correo o casilla electrónicos, según corresponda, emitido por la SIAI o la que haga sus veces en las D/GRTPE; así como por aquellos servidores civiles autorizados, sin que exista posibilidad de impugnación alguna.”

Sin embargo, en caso de la no admisión de la denuncia, la o el denunciante no tiene posibilidad de impugnación alguna. Lo que a criterio de las autoras se considera una grave deficiencia, ya que no se le da oportunidad al denunciante de recurrir a una doble instancia para cuestionar la decisión o el mal razonamiento del inspector para no considerar llevar a trámite una denuncia.

570

Hay errores que podrían cometer los inspectores de trabajo que podrían favorecer a los inspeccionados empleadores deudores o infractores de normas jurídicas, por lo que, sería necesario que en caso de que se decida cerrar una denuncia, el denunciante debería tener la posibilidad de recurrir tal decisión, o en todo caso, el inspector tener la obligación de comunicarse previamente con el denunciante sobre su decisión de cerrar la denuncia para que el denunciante tenga la oportunidad de explicar, subsanar, o mejorar la denuncia.

Finalmente, el denunciante tiene derecho a conocer sobre las medidas importantes para asegurar la implementación de la medida de prevención contra riesgos que puedan poner en peligro su vida e integridad del trabajador.

En efecto, en el artículo 21-B del Reglamento de la LGIT señala:

“21-B.3. El sujeto inspeccionado comunica a los representantes sindicales o representantes de los trabajadores afectados la orden de paralización o prohibición recibida, o el cierre temporal, procediendo a su efectivo cumplimiento.”

e) Derecho a la colaboración con la inspección

El denunciante trabajador o trabajadora tiene derecho a colaborar con la inspección, como se señaló anteriormente, el papel del denunciante es coadyuvar con el procedimiento inspectivo, con esta ayuda el inspector puede tener acceso privilegiada sobre la infracción normativa sociolaboral y de la SST. Es por ello que la participación activa del denunciante es muy importante, y así lo señala el artículo 13.2 del reglamento:

“13.2 Siempre que no perjudique el objeto de las actuaciones de investigación, las visitas a los centros o lugares de trabajo se realizan en presencia del sujeto inspeccionado o su representante, así como de los trabajadores, sus representantes o de las organizaciones sindicales que les representen. De no encontrarse en el centro o lugar de trabajo, las actuaciones se realizan sin la presencia de los mismos, no afectando dicha circunstancia el resultado y validez de la investigación.”

f) Derecho a la comunicación del resultado de la denuncia inspectiva

También se reconoce el derecho a la comunicación de las actuaciones inspectivas, éstas se pueden hacer por medio de notificación electrónica o presencial, por su puesto, esto incluye la notificación del resultado de la denuncia. En efecto, La Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL, señala:

9.6. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS DE LA DENUNCIA LABORAL

9.6.1. Es la etapa en la que se pone en conocimiento de las instancias pertinentes los resultados de la atención de la denuncia efectuada a través de los medios implementados por la SUNAFIL o las D/GRTPE.

9.6.2. La comunicación al denunciante se realiza en el transcurso de las diversas etapas de la atención de la denuncia, mediante la notificación electrónica o presencial, según corresponda. Dicha comunicación no está sujeta a recurso impugnativo de conformidad con lo establecido en la LGIT.”

Ahora bien, llama la atención el penúltimo párrafo del artículo 13° que señala:

“Artículo 13
(...)

Asimismo, se emitirá informe por escrito dirigido a las autoridades, órganos y personas solicitantes, cuando las actuaciones tengan su origen en alguna de las causas señaladas en los apartados a), b), c) y f) del artículo 12, respetándose en todo caso el deber de confidencialidad. *En aplicación del deber de secreto profesional no se informará sobre el resultado de las actuaciones inspectivas a los denunciantes que no puedan tener la condición de interesados en el procedimiento sancionador.*” (Cursivas añadidas)

Como se puede apreciar, pareciera que, de acuerdo con este articulado, los inspectores no tendrían la obligación de informar el resultado al denunciante que no demuestre tener condición de interesado en el procedimiento sancionador. Sin embargo, aquí se señala de un informe, no de las actas de infracción. Ahora bien, la exigencia de demostrar la condición de interesado se entiende que interesado se configura a la figura de coadyuvante, que es un derecho reconocido en la LGIT, como se señaló precedentemente. Una interpretación diferente iría en contra del principio de la publicidad establecido como principio ordenadores del sistema de inspección de trabajo reconocido por el artículo 2 de la misma LGIT.

4. Conclusiones

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) es la instancia en el país a cargo del sistema de inspección del trabajo a nivel nacional. Sin embargo, está en proceso de fortalecimiento institucional, aún presenta un enfoque reactivo, basado en las denuncias y no presenta un enfoque proactivo y preventivo. En los últimos años se incrementó la contratación de las y los inspectores a través de concursos públicos y se constituyó el Tribunal de Fiscalización Laboral.

De conformidad con el marco constitucional y los convenios de la OIT ratificados por el Estado peruano se debe constituir un sistema de inspección que funcione como un servicio público de calidad. Para lo cual, el Estado debe garantizar la aplicación correcta de los convenios suscritos con la OIT que señala una serie de reglas que deben cumplirse entorno a la organización y funcionamiento. Entre ellos se hace importante mencionar:

- Supervisión y el control de una autoridad central, que incluya la participación de otras instituciones públicas, privadas y con la colaboración de los empleadores y trabajadores.

- En el acto de la inspección, no se encuentren trabas en lo que respecta a la presencia del sujeto inspeccionado o su representante, así como de los trabajadores, sus representantes o de las organizaciones sindicales que les representen.
- En ausencia del inspeccionado, ya sea por descanso médico, urgencias o emergencias, las actuaciones inspectivas se realizan con total veracidad, no afectando la validez de la investigación.
- Las inspecciones deben resolverse en los 30 días calendarios correspondientes y de no lograrse, el estado otorga 30 días adicionales. Sunafil no debería extender dicho plazo adicional, se entiende que las denuncias se realizan por encontrarse el supuesto agraviado en un estado de vulneración de derechos y en el peor de los casos, con graves afectaciones a su salud que debiera ser tomado con la celeridad del caso.

De acuerdo con la revisión efectuada, las autoras valoran que la o el denunciante tiene calidad jurídica de coadyuvante. Es más, podría intervenir como denunciante alguien que, sin tener un interés legítimo o derecho, puede detentar un interés simple para garantizar el cumplimiento de la legislación socio-laboral y de seguridad y salud en el trabajo en el país.

Entre los principales derechos que tiene la o el denunciante se tienen los siguientes:

- a) Derecho a gozar de un servicio público inspectivo efectivo, eficiente e independiente
- b) Derecho a un tratamiento preferente para las denuncias de afectación de derechos fundamentales o de interés público
- c) Derecho al acceso para realizar una denuncia ante la SUNAFIL y el derecho a la reserva
- d) Derecho de acceso a la información
- e) Derecho a la colaboración con la inspección
- f) Derecho a la comunicación del resultado de la denuncia inspectiva

Finalmente, una sugerencia de mejora. La constitución de una Comisión conformada por representantes de las organizaciones sindicales y de los empleadores, que realizarían visitas inopinadas en el acto de inspección con el objetivo de contribuir con la mejora en la calidad de las inspecciones.

5. Bibliografía

- ARCE ORTÍZ, E. (2021). *El sistema de inspección del trabajo en el Perú*. Lima : Palestra.
- CEARC. (2020). *Aplicación de las normas internacionales del trabajo*. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT.
- Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806 (Congreso de la República 2006).
- MORÓN URBINA, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo* (Vol. I). Lima: Gaceta Jurídica.
- OIT. (2006). *Inspección del Trabajo*. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- PACORI CARI, J. M. (9 de Noviembre de 2020). *El procedimiento trilateral en el ordenamiento jurídico peruano, Procedimiento administrativo especial contencioso en el TUO de la Ley 27444*. Obtenido de LP Pasión por el Derecho: <https://lpderecho.pe/rocedimiento-trilateral-ordenamiento-juridico-peruano-ley-27444/>
- Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, Decreto Supremo N° 019-2006-TR (2006).
- Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL (SUNAFIL 20 de Noviembre de 2020).
- SUNAFIL. (23 de enero de 2019). *Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral*. Obtenido de SUNAFIL REALIZÓ CERCA DE 56 MIL FISCALIZACIONES EN EL 2019: <https://www.sunafil.gob.pe/noticias/item/8327-sunafil-realizo-cerca-de-56-mil-fiscalizaciones-en-el-2019.html>
- SUNAFIL. (2020). *Avances de Sunafil*. Lima: SUNAFIL.
- SUNAFIL. (30 de enero de 2020). *Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral*. Obtenido de SUNAFIL AMPLIARÁ SU COBERTURA AL 100% EN EL PERÚ: <https://www.sunafil.gob.pe/noticias/item/8336->

[sunafil-ampliara-su-cobertura-al-100-en-el-peru-con-la-creacion-de-cinco-nuevas-intendencias.html](#)

Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (25 de enero de 2019).

VARGAS SOTO, S. (2012). Intervención de terceros en el Proceso Constencioso Administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*(11), 63-74.