

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Período Anual de Sesiones 2017-2018

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el proyecto de Ley:

- **Proyecto de Ley N° 1722/2017-PE**, presentado por el Poder Ejecutivo, que propone la “Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.”

La Comisión, en Sesión Ordinaria delde noviembre de 2017, acordó, por mayoría/unanimidad la aprobación de la proposición legislativa con el texto sustitutorio que se recoge en la parte final del presente Dictamen. Votaron a favor, los señores congresistas..... Votaron en contra Se abstuvo

I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de Ley **1722/2017-PE**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 28 de julio de 2017. Ha sido decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión dictaminadora, el 17 de agosto de 2017. Siendo la Comisión de Trabajo y Seguridad Social la primera.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, es competente en la materia, en tanto el objeto del proyecto de Ley es parte del proceso de organización y modernización de la gestión del Estado e impacta sobre el proceso de descentralización.

1.1 Pedidos de Opinión

Se ha remitido pedido de opinión, bajo el siguiente detalle:

- Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio N° 0127-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 21 de agosto de 2017, por el cual se solicita opinión respecto del proyecto de Ley.
- Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), mediante Of. 669-2017-2018/CDRGLMGE-CR, del 10 de noviembre de 2017, por el cual se solicita opinión técnico legal respecto del proyecto de Ley.

II. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

El **proyecto de Ley 1722/2017-PE** contiene seis (6) artículos, dos (2) disposiciones complementarias finales, una (1) disposición complementaria transitoria, tres (3) disposiciones complementarias modificatorias y dos (2) disposiciones complementarias derogatorias

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

La iniciativa tiene por objeto fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo, estableciendo que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) desarrolla y ejecuta todas las funciones y competencias establecidas en el artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el ámbito nacional y cumple el rol de autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (artículo 1).

En el artículo 2 se establece que la SUNAFIL es la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo a que se refiere el artículo 18 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del trabajo y el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

En el artículo 3, la propuesta normativa plantea la transferencia de competencias y funciones a SUNAFIL, respecto del ejercicio de funciones y atribuciones de la inspección del trabajo a nivel nacional. En ese sentido, plantea la transferencia progresiva, pero total, de competencias y funciones inspectivas de los Gobiernos Regionales a la SUNAFIL, incluyendo al personal inspectivo, partida presupuestal que corresponda a dicho personal, así como el acervo documentario referido a las órdenes de inspección, actas de infracción y procedimientos administrativos sancionadores en trámite a la fecha de transferencia efectiva.

En el artículo 4, precisa sobre la progresividad de la transferencia de competencias y funciones. Indica que en aquellas regiones en las que no se cuenta con una Intendencia Regional de la SUNAFIL, la transferencia será efectuada a partir del 01 de enero de 2018 y de manera progresiva. En los casos en que el departamento no cuente con una Intendencia Regional de la SUNAFIL, la transferencia será efectuada de forma progresiva hasta el 2019.

En el artículo 5, plantea la constitución de una Comisión Regional, con la finalidad de analizar el problema de funcionamiento y efectividad del Sistema de Inspección del Trabajo a nivel departamental, y proponer determinadas recomendaciones de actuación y priorización en el ámbito regional, los mismos servirían para la elaboración de los planes anuales de inspección del trabajo a cargo de la SUNAFIL, así como realizar el seguimiento y supervisión de dichas recomendaciones.

En el artículo 6, se dispone la transferencia financiera a favor de los Gobiernos Regionales de no menos de 30% de los recursos que recaude por la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados para ser destinados al fortalecimiento de las actividades de promoción y cumplimiento de las funciones en material laboral, que se encuentran a su cargo.

Por otro lado, en la primera disposición complementaria transitoria, establece que la SUNAFIL puede disponer la realización de actuaciones inspectivas por parte de los inspectores de trabajo, fuera de los límites territoriales de la Intendencia Regional a la que estén adscritos, en tanto se produce la transferencia de competencias integral prevista.

La primera disposición complementaria final, establece la adecuación de instrumentos de gestión, considerando que la propuesta plantea una modificación de la estructura orgánica del Sistema de Inspección del Trabajo, tanto el MTPE como la SUNAFIL y los Gobiernos Regionales, deben adecuar sus respectivos instrumentos de gestión que resulten necesarios para la implementación de la presente Ley.

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

En la segunda disposición complementaria final plantea la necesidad de auxilio y cooperación que las entidades públicas deben tener con la inspección del trabajo, según lo previsto en el artículo 7 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

Asimismo, en la primera disposición complementaria modificatoria, plantea modificar los artículos 1, 10, 19 y 41 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, relacionados al objeto y definiciones, principios generales, estructura orgánica y atribución de competencias sancionadoras.

La segunda disposición complementaria modificatoria, plantea modificar los artículos 3, 18 y 21 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, referidos al ámbito de competencia, Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo y recursos.

La tercera disposición complementaria modificatoria, plantea modificar el literal f) del artículo 48 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, con la finalidad substraer, a los Gobiernos Regionales, de sus funciones en materia de procedimiento de supervisión, control e inspección de normas de trabajo respecto de las microempresas.

Finalmente, plantea dos disposiciones complementarias derogatorias, una genérica que se oponga a la presente Ley y una derogatoria expresa del artículo 23 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

III. MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitución Política del Perú:
- Constitución Política de 1993: artículo 22, 23 y 188.
- Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- Ley 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

• OPINIONES RECIBIDAS

A la fecha no se ha recibido ninguna opinión de las entidades formalmente requeridas. Sin embargo, es necesario indicar que ha ingresado el Oficio Múltiple 2422-2017-OPECC-OM-CR (08/09/2017), refrendado por el Jefe de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso de la República, que adjunto dos opiniones de ciudadanos.

La primera opinión proviene del ciudadano Alberto Vásquez García, quien se manifiesta a favor de la propuesta, por considerar que "(...) permitirá ordenar el sistema inspectivo nacional, que a la fecha se encuentra fragmentada entre el ministerio de trabajo, gobiernos regionales y la Sunafil (...)".

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

La segunda opinión proviene de la ciudadana Ninfa Nira Liñan Salinas, quien indica que el proyecto de Ley “(...) no cuenta con mayor sustento técnico para lograr un verdadero fortalecimiento de la inspección del trabajo, por el contrario va contra el propio sistema de inspección, pues, no está considerándose en la transferencia al personal técnico con experiencia de la dirección de inspección del trabajo y la dirección general de inspección del trabajo del Ministerio de Trabajo (...)”.

• **ANTECEDENTE LEGISLATIVO**

Mediante Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se modificó el literal f) del artículo 48 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, limitando a los Gobiernos Regionales, en materia de función inspectiva, sólo a las microempresas de su jurisdicción.

• **ANÁLISIS TÉCNICO**

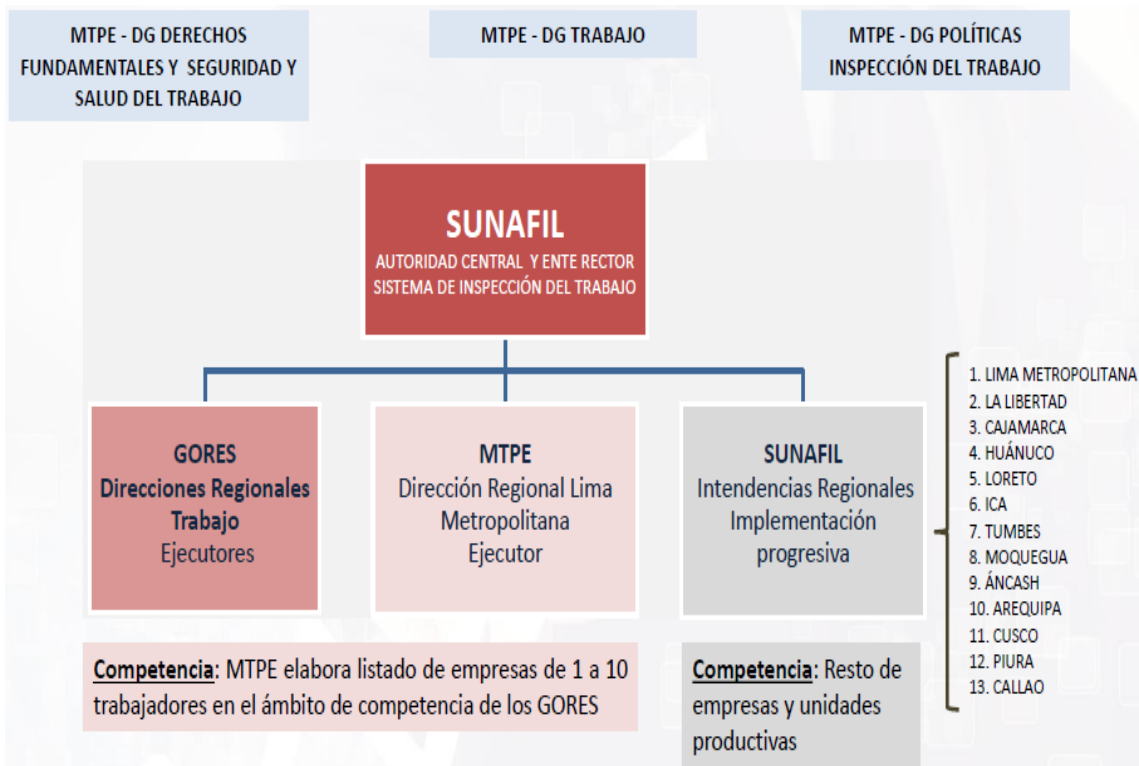
La proposición legislativa materia del presente dictamen, como se ha indicado propone fortalecer el Sistema de inspección del Trabajo, estableciendo que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) desarrollará y ejecutará todas las funciones y competencias establecidas en el artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el ámbito nacional y cumple el rol de Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Es conocido para la ciudadanía que el actual Sistema de Inspección del Trabajo viene presentando diversas limitaciones, a pesar de las reformas iniciadas a partir del 2013, en la que se determinó que la SUNAFIL sea la autoridad central del mencionado sistema. También, es pertinente hacer notar que la parte operativa de la función inspectiva laboral, propiamente dicho, continúa estando a cargo de tres entidades: Las Direcciones Regionales de Trabajo y la Dirección Regional de Lima Metropolitana (microempresas) y la SUNAFIL a través de la Intendencias Regionales (que se vienen implementando progresivamente).

En esas tres entidades, mencionadas en el párrafo anterior, es notoria la carencia de recursos humanos, materiales, la coexistencia de tres regímenes laborales para el personal inspectivo, ineficaz atención de la demanda de inspección laboral. En consecuencia, las limitaciones señaladas no son exclusivas de las Direcciones Regionales de Trabajo (Gobiernos Regionales), sino también de la Dirección Regional de Lima Metropolitana, al igual que de la SUNAFIL y sus Intendencias Regionales. (Ver esquema).

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

Estructura actual del Sistema de Inspección del Trabajo



Fuente: Sustentación del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo – CDRGLMGE

¿Cuál es problema que pretende solucionar?

En la exposición de motivos del proyecto de Ley, materia de análisis, el Poder Ejecutivo considera que pese a la modificación que se realizó en el Sistema de Inspección del Trabajo (2013), dividiendo la función política regulatoria (a cargo del MTPE) de la función de Autoridad Central (a cargo de Sunafil), y la función ejecutora (a cargo de la Sunafil y los Gobiernos Regionales). Con esa división de funciones y competencias, el sistema de inspección de trabajo se continúa implementando progresivamente, a través de la instalación de las Intendencias Regionales de la Sunafil. No obstante, señala la propuesta, "(...) es posible apreciar la aún limitada cobertura de la inspección del trabajo a nivel nacional que, pese a los esfuerzos desarrollados, no ha aumentado su cobertura, sobre todo en aquellos sectores con mayores índices de informalidad".

Párrafo siguiente, agrega que, ello se explica, entre otras causas, por el número insuficiente de inspectores con los que cuenta el sistema inspectivo a nivel nacional. Según la Sunafil, por ejemplo: a octubre de 2016, se contaba con 463 inspectores de trabajo, de los cuales, 248 se encontraban prestando sus servicios en el ámbito de Lima Metropolitana y 215 se encontraban en las otras regiones. De igual manera, indican, que de las 25 departamentos del Perú, 21 Gobierno Regionales tienen entre 5 o menos inspectores de trabajo contratados por la misma autoridad regional, existiendo incluso regiones que no cuentan con inspector alguno a la fecha, como es el caso de Apurímac, Huancavelica Amazonas y Pasco.

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

Asimismo, consideran que los Gobiernos Regionales son autónomos en la distribución de sus recursos para el cumplimiento de sus funciones, los datos antes señalados evidencian que los gobiernos regionales no asignan los recursos suficientes para la supervisión, control e inspección de las normas de trabajo en su ámbito territorial. Esta problemática, es especialmente preocupante en un contexto como el del mercado laboral peruano, caracterizado por altos índices de informalidad, escenario en los que existe mayor incidencia en el incumplimiento de los derechos sociolaborales.

En ese contexto, ante ese escenario es importante que el sistema de inspección del trabajo se fortalezca con la existencia de una autoridad central de inspección del trabajo (Sunafil) que tenga la competencia operativa única en esa materia.

Por otro lado, considera que desde la entrada en vigencia de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, se ha podido apreciar que se requiere modificar cierto grado de rigidez del sistema de inspección del trabajo; siendo en consecuencia necesaria su modificación a fin de mejorar su eficiencia.

Finalmente, considera necesario ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios brindados por el Sistema de Inspección del Trabajo, de tal manera que éste pueda garantizar adecuadamente el cumplimiento de los derechos sociolaborales de los trabajadores y contribuir a enfrentar la informalidad laboral.

Ante esa realidad, la Comisión considera que es necesario tomar medidas para mejorar el funcionamiento del sistema inspectivo laboral que busque proteger los derechos de los trabajadores de forma más eficiente y eficaz. En ese sentido, es pertinente evaluar el planteamiento propuesto por el Poder Ejecutivo, en el sentido de buscar una fórmula de concentrar en una sola entidad la función inspectiva laboral, que consolide y mejore los servicios relacionados a la inspección laboral, reducir costos, consolidar la especialización y evitar la dispersión del sistema.

¿Cuáles son los objetivos que persigue la proposición legislativa?

La SUNAFIL hizo llegar información ampliatoria del proyecto de Ley que busca fortalecer el sistema inspectivo laboral del país, y la Comisión considera necesario mencionar los objetivos que persigue la iniciativa del Poder Ejecutivo:

- El proyecto de Ley busca fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), con la finalidad de que la SUNAFIL desarrolle y ejecute todas las funciones y competencias del SIT, concentrando el personal de la inspección del trabajo en un solo cuerpo inspectivas, reducir costos, privilegiar la especialización y evitar la dispersión de dichas funciones.
- Ampliar la limitada cobertura de la inspección del trabajo a nivel nacional sobre todo en aquellos sectores con mayores índices de informalidad que observan con menor rigurosidad las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, superando la debilidad del SIT en el ámbito regional bajo el liderazgo de la SUNAFIL a través de sus intendencias regionales, las que serían también competentes para inspeccionar, además de las grandes y medianas empresas, a las pequeñas y microempresas a cargo de los gobiernos regionales.
- Mejorar los esfuerzos y niveles de recaudación de las multas impuestas a los empleadores por incumplimiento de las normas laborales puesto que la SUNAFIL

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

cuenta con personal especializado el que se fortalecería con esta propuesta normativa.

- El proyecto de Ley pretende ayudar a los gobiernos regionales con las transferencias efectivas de recursos directamente recaudados para que cumplan las funciones en materia de trabajo y promoción del empleo de las que seguirían siendo competentes. Asimismo, se garantiza la participación de los gobiernos regionales en el SIT a través de los Consejos Regionales, con lo cual, en esa plataforma podrán dar sus aportes desde la perspectiva regional.
- El personal transferido a la SUNAFIL no se vería perjudicado, por el contrario, se beneficiaría al incorporarse a un nuevo régimen laboral respetuoso del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¿Cuáles son las razones que justifica la aprobación de la Ley?

La información adicional brindada por la SUNAFIL, y que la Comisión considera necesario incluir en el análisis, por considerarlo relevante para la toma de decisiones, además, son las razones por las que se debe aprobar la Ley, siendo las siguientes:

- Limitada asignación de recursos materiales de los gobiernos regionales (Gores).
 - Cuentan con oficinas solo el 23% (6) de los Gobiernos Regionales.
 - Cuentan con ambientes para comparecencia sólo 69% (18) Gores.
 - Cuenta con equipos de protección: 57% (15) de los gobiernos regionales.
 - Disponen de vehículos para actuación inspectivas: 57% (15) de los gobiernos regionales.
 - Cuenta con PC: 42% (11 Gores)
 - Cuenta con internet: 38% (10 Gores)
- Déficit de inspectores y supervisores en los gobiernos regionales.
 - Los Gore contaban con 81 inspectores al 2014; sin embargo, al 2017 ese número ha disminuido y solo cuentan con 69 inspectores de trabajo.
 - El déficit de inspectores en los departamentos, sobre todo donde no tiene presencia la SUNAFIL, la obliga a apoyar con:
 - El destaque de 74 inspectores que genera un gasto de S/ 8'708,215.38 anuales.
 - Asimismo, se apoya a los departamentos con el mecanismo de agregaciones temporales de inspectores (321 hasta la fecha), que han generado un gasto a la SUNAFIL de S/ 447,906.23 (sólo viáticos, sin considerar horas/hombre).
 - De mantenerse el modelo actual se van a seguir incrementando los costos operativos de la SUNAFIL y del Sistema de Inspección del Trabajo que lo debilitan dado que se distraen recursos humanos y presupuestales.
- Necesidad de aumentar la cobertura de establecimientos inspeccionados
 - Los establecimientos inspeccionados representan el 9% de los 494,823 centros de trabajo reportados por SUNAT a nivel nacional.
 - SUNAFIL tiene una presencia en 11 regiones y su intervención representa el 64% de lo que ejecuta todo SIT. Los gobiernos regionales tiene a cargo

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

- el 67% del total de establecimientos a inspeccionar, pero sólo ejecutan el 30% del total de inspección que realiza el SIT.
- Se evidencia que la SUNAFIL teniendo a cargo el 37% del universo de empresas a inspeccionar, ejecuta el 64% del total de inspección que se realizan en el SIT.
- Por cumplimiento de Instrumentos Normativos Internacionales
 - C081-Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (número 81)
 - Artículo 4.
 - 1. *Siempre que sea compatible con la práctica administrativa del Miembro, la inspección del trabajo deberá estar bajo vigilancia y control de una autoridad central.*
 - R020 – Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 (número 20)
 - III. Organización de la inspección
 - A. Organización del personal
 - (...)
 - 10. La inspección debería estar sujeta al control directo y exclusivo de una autoridad nacional central y no debería estar sujeta al control de las autoridades locales ni depender de ellas en modo alguno para el ejercicio de ninguna de sus funciones.
 - (...)
- Coexistencia de varios regímenes laborales
 - En los gobiernos regionales predomina el régimen laboral Decreto Legislativo 276; pero hay gobiernos regionales que tienen el régimen laboral privado como es el del Callao.
 - En el caso de SUNAFIL el régimen laboral es del Decreto Legislativo 728, siendo su remuneración mayor y realizando labores similares con las que realizan en los Gore. Esta situación viola los principios de igualdad y no discriminación.
- Experiencia comparada
 - Los sistemas de inspección centralizados se dan en algunos de los principales países latinoamericanos como son: México, Chile, Brasil, Colombia y Ecuador.
 - Asimismo, encontramos en otros países importantes este tipo de modelos como son: Australia, Armenia y Dinamarca y Noruega (este último que tiene un sistema de inspección centralizado que sirve de modelo para la OIT).

¿Cuál es el impacto de la propuesta en la normatividad vigente y las competencias?

El artículo 188 de la Constitución Política del Perú, establece que “la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales (...).”.

La Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización (artículo 4), establece que la descentralización se sustenta y rige, entre otros, por principios generales: es permanente, es dinámica, es irreversible, es subsidiaria y es gradual. La descentralización es permanente, porque constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los poderes del Estado. Es dinámica, porque es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales (...).

Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación. Es irreversible, porque el proceso [de descentralización] debe garantizar en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizando. Es subsidiaria, porque las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente.

La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad. El proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

En ese marco, la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece en el artículo 48, las funciones en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa, así, el literal f) indica que los gobiernos regionales, conducen y ejecutan los procedimientos de promoción del empleo y fomento de la pequeña y microempresa, así como los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo respecto de las microempresas aplicando las sanciones que corresponda de acuerdo a ley en el ámbito de su competencia.

Sin embargo, la propuesta del Poder Ejecutivo, para fortalecer el sistema de inspección del trabajo, plantea que los Gobiernos Regionales ya no ejerzan funciones inspectivas, para tal efecto, pretende modificar el marco normativo señalado en el párrafo anterior. En consecuencia, la SUNAFIL tendría la asignación íntegra de funciones inspectivas, requiriéndose, además, la modificación de la Ley 27867.

En resumen, el proyecto busca centralizar la función inspectiva, siendo la SUNAFIL la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo, buscando optimizar el funcionamiento de las potestades de la inspección del trabajo. Asimismo, las competencias y funciones en materia de inspección del trabajo (referidas a la pequeña y microempresa) asignadas a los Gobiernos Regionales se transfieren a SUNAFIL, así como se transfiere el personal que realiza función inspectiva, previa evaluación objetiva. Igualmente, establece reglas para la progresividad de la transferencia de competencias, funciones y personal de los gobiernos regionales a la SUNAFIL.

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

Complementariamente, propone modificar los artículos 1, 10, 19 y 41 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, adecuándola a las modificaciones previas propuestas. De igual manera, plantea modificar los artículos 3, 18 y 21 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). Asimismo, modifica el literal f del artículo 48 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Finalmente, plantea derogar el artículo 23 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

Síntesis del análisis técnico

El Poder Ejecutivo, ha detallado un conjunto de problemas que viene dando como resultado: limitadas acciones de inspección laboral en el país, especialmente, en los departamentos del país, debido a una serie de problemas relacionados, básicamente, al número limitado de inspectores que hace imposible abastecerse para atender e incrementar la cobertura de inspecciones, hecho que se agrava por la dominación de la informalidad que predomina la economía.

En ese contexto, el Poder Ejecutivo, plantea que las labores de inspección de trabajo se centralice en SUNAFIL, quitándole dichas competencias y funciones a los Gobiernos Regionales, que ya en el 2013 habían perdido parte de sus competencias y funciones relacionados a la labor de inspección a las pequeñas empresas, y, para tal efecto, modificaron incluso la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (2013), generando un precedente e incumpliendo el mandato constitucional de que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada.

En ese contexto, es también cierto que ante el problema planteado por el Poder Ejecutivo, relacionado al déficit de inspectores en los departamentos, a través de la SUNAFIL, se ha estado apoyando con destakes y bajo mecanismos de agregaciones temporales de inspectores, que resulta oneroso para dicha entidad. Siendo así en el largo plazo el costo de mantener este apoyo podría resultar insostenible para la SUNAFIL y se debilitaría el Sistema de Inspección del Trabajo al distraer recursos humanos y presupuestales para atender dicho fin. Así, a largo plazo no es una solución eficiente continuar con dicha política, dado que, además, coexistirían personal que realiza la misma función inspectiva, pero con distinto régimen remunerativo en los gobiernos regionales.

Asimismo, la Comisión considera necesario recordar que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para atender de mejor manera a la población. Siendo así se sustenta y rige por principios generales, y, para el presente caso específico, materia de análisis, es pertinente tener en consideración aquellos principios que están relacionados con el impacto de la propuesta: es dinámica, subsidiaria y gradual.

Es dinámico: es menester indicar que cuando señala que la descentralización es un proceso dinámico, dicho principio implica gradualidad en su ejecución, condición que no se tomó en consideración, de forma objetiva, cuando se implementó la transferencia de funciones y competencias a los Gobiernos Regionales y Locales. Como resultado, muchas de las competencias y funciones transferidas a éstos, no han sido implementadas, tampoco la cumplen adecuadamente, debido a una serie de limitaciones de recursos humanos, materiales y financieros. En ese contexto, si hacemos un balance de los resultados obtenidos del proceso de descentralización, y si éste viene logrando los fines y objetivos esperados, nos encontraremos que el resultado no es el esperado por la

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

población, y, en ciertos casos, es adverso, como las labores relacionadas a las inspecciones laborales.

Por otro lado, el principio de subsidiariedad asume que las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. Situación que tampoco se viene cumpliendo, considerando la ineficacia e ineficiencia en la prestación de los servicios a la población que el Estado se obliga a dar en cumplimiento de su rol subsidiario y normativo. Tal es el caso de las funciones inspectivas que bajo la organización actual, dependen de los gobiernos regionales como de la SUNAFIL. En ambos casos se exhiben debilidades en el cumplimiento de sus funciones inspectivas. Sin embargo, es la SUNAFIL la que ha ido consolidándose en dichas labores a nivel nacional, y es la entidad que cuenta con mejores recursos materiales, humanos y financieros para continuar cumplimiento con la labor inspectiva del trabajo en el país, independientemente del tamaño de la unidad económica. Así se infiere del crecimiento de su presupuesto institucional programado para el año fiscal 2018, que crecerá en 68% respecto al presente año, pasando de S/ 83.9 millones (2017) a 141.18 millones (2018). Este crecimiento le permitirá disponer de recursos adicionales para la apertura de nuevas intendencias regionales y la contratación de personal calificado que le permitirá mejorar su eficacia en cumplimiento de sus funciones inspectivas laborales. A diferencia de los gobiernos regionales, que han venido disminuyendo los recursos destinados para cumplir la función inspectiva que les compete. Tal es así, que el número de inspectores contratados por los gobiernos regionales ha ido decreciendo de 81 (2014) a 69 (2017). Este indicador podría ayudarnos a concluir que la labor inspectiva del trabajo, no es de interés prioritario para los gobiernos regionales.

En esa perspectiva, el principio de la gradualidad del proceso de descentralización, es concordante y complementa el contexto dinámico que debe primar en un proceso de descentralización. Este principio precisa que éste se realiza en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad. Si bien no habría duplicidad en las funciones inspectivas laborales, si podríamos observar que no se hizo en forma progresiva y ordenada, más al contrario el proceso se hizo de forma acelerada y el sistema de acreditación fue un mero formalismo, más que un mecanismo eficiente para identificar de manera adecuada las verdaderas brechas de capacidad que existían en las regiones. Brechas que no se cerraron por carencias de políticas de fortalecimiento de capacidades en los gobiernos subnacionales.

En consecuencia, los gobiernos regionales asumieron funciones y competencias sin los recursos necesarios, ni las capacidades adecuadas para brindar los servicios al ciudadano de forma oportuna, eficaz y eficiente.

En ese extremo, tampoco sería pertinente detenernos en las fallas de este proceso, más bien, siendo dinámica, es necesario encontrar un punto intermedio que nos permita continuar brindando un mejor servicio al ciudadano en materia de inspección laboral, que sea oportuno, eficiente y eficaz, teniendo en consideración la dependencia de la entidad a un determinado nivel de gobierno.

Por esas consideraciones, la Comisión considera que la SUNAFIL, es la entidad que actualmente cuenta con las mejores condiciones, en organización y recursos, para brindar los servicios de inspección laboral en todo el país, aun teniendo limitaciones, empero no es tan notorio en comparación con los Gobiernos Regionales. Tan es así que

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

los recursos presupuestarios destinados a la SUNAFIL para el año fiscal 2018 crecerán en 68% respecto al 2017.

Finalmente, la Comisión considera que es necesario buscar una fórmula intermedia, que permita fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo, concentrando la función inspectiva en la SUNAFIL, pero, sin transferir competencias ni funciones que implique la abdicación permanente de los Gobiernos Regionales de sus funciones inspectivas referidas a la microempresa.

En ese sentido, la Comisión ha visto por conveniente asignar, de manera temporal, dichas funciones a la SUNAFIL. De tal manera que permita evaluar en un horizonte razonable de 8 años, los resultados esperados que permita cumplir con los objetivos de la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo, y con la esperanza que, en ese periodo, los Gobiernos Regionales ya estén incorporados en el régimen del Servicio Civil, que implica contar con personal seleccionado por méritos y remuneraciones homologados en el aparato del Estado, con lo cual se garantizaría un relativo fortalecimiento de capacidades para que los Gobiernos Regionales reasuman dicha función inspectiva.

La Constitución Política del Perú y la iniciativa legislativa

La Constitución Política del Perú, establece en su artículo 22, que “El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.”. Asimismo, el artículo 23 establece que “El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menos de edad y al impedido que trabajan. () El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. () Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”. Siendo ambos artículos conformantes de los derechos sociales y económicos de las personas, es fundamental que el Estado proteja dichos derechos.

Por otro lado, la propuesta legislativa está relacionada con lo dispuesto en el artículo 188 de la Constitución Política del Perú, establece que “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

(...).”.

El Acuerdo Nacional y la iniciativa legislativa

La propuesta legislativa, materia del presente estudio, está ligado a la Décima Cuarta Política de Estado sobre Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo. El Estado se compromete a promover y propiciar, entre otros, a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna., con ese objetivo el Estado “(c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General de Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (...) n) erradicará las peores de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescente

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

En ese contexto, fortalecer el sistema inspectivo del trabajo, permitirá una mejor eficacia en la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral.

IMPACTO NORMATIVO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY

La propuesta legislativa materia del presente dictamen, tiene como objeto fortalecer el Sistema de Inspección del trabajo, estableciendo que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) desarrolle y ejecute todas las funciones y competencias establecidas en el artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el ámbito nacional y cumple el rol de autoridad de autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En resumen, la propuesta implica la modificación de disposiciones de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley 28806 (1, 10, 199 y 41) y la Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, Ley 29981 (3, 18, 21), en diversos artículos, los que van a permitir la armonización de la actividad inspectiva a fin de optimizar su funcionamiento, con lo que se potencia la actividad inspectora en la línea de promover el cumplimiento y promoción de la normatividad laboral y ser una herramienta principal en la tarea de formalización laboral que se tienen como política de Estado.

Por otro lado, pretende modificar el literal f) del artículo 48 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Asimismo pretende derogar aquellas normas del mismo o menor rango que regulen las materias comprendidas en la presente Ley, en particular el artículo 23 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

TEXTO SUSTITUTORIO

Luego del análisis de la propuesta legislativa del Poder Ejecutivo que busca fortalecer el sistema de inspección del trabajo, la Comisión ha visto por conveniente realizar modificaciones en la fórmula legal. En ese sentido, se plantea un texto sustitutorio:

- a) En el artículo 1, sobre el objeto de la Ley, la Comisión considera importante fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo, precisando que las competencias y funciones establecidas en el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se asigna, de manera temporal, a la SUNAFIL.

En ese sentido, el texto sustitutorio queda redactado de la siguiente manera: “La presente Ley tiene por objeto fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo, **asignándole, de manera temporal, a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), las competencias y funciones que hace referencia el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la**

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.”

- b) En el artículo 3, en concordancia con el objeto de la presente Ley, se precisa la asignación temporal de las competencias y funciones, en materia de inspección del trabajo a la SUNAFIL. Asimismo, se precisa que el régimen temporal tiene una vigencia de ocho (8) años contados a partir de la eficacia de la presente Ley, pudiendo ser extendido, previo a una evaluación de los resultados obtenidos por la SUNAFIL y a la incorporación del Gobierno Regional al régimen laboral del Servicio Civil, establecido mediante Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- c) En el artículo 4, se precisa sobre la transferencia de recursos como consecuencia de la asignación temporal de competencias y funciones a la SUNAFIL, tanto del personal que realiza función inspectiva, como de su respectiva partida presupuestal. Tratándose del personal, se especifica, que éste haya ingresado por concurso público y ejerce en la actualidad la función inspectiva.
- d) En el artículo 5, sobre la progresividad de la transferencia por asignación temporal de competencias y funciones, se precisa la referencia a los departamentos.
- e) Con respecto al artículo 6, sobre la Comisión Regional para la Inspección del Trabajo, se precisa la denominación “departamento” por “región”, así como se agrega que dicha Comisión propone recomendaciones de generaciones de capacidades inspectivas del trabajo.
- f) En referencia a las transferencias financieras a favor de los Gobiernos Regionales, se añade en el destino a la generación de capacidades inspectivas del trabajo por un periodo de ocho (8) años, concordante con el periodo de la temporalidad de la norma.
- g) Se incorpora el artículo 8, seguimiento y control, con la finalidad que el titular de la SUNAFIL, informe anualmente ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, sobre los avances y resultados logrados en cumplimiento al objeto de la Ley.
- h) En la Primera Disposición Complementaria Final, se precisa que el régimen laboral de los servidores de la inspección del trabajo que sean transferidos a la SUNAFIL en el marco de la presente Ley, están comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada, previsto en el artículo 20 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- i) En la Segunda Disposición Complementaria Final, referido a facilitar a la SUNAFIL para cumplir con sus actuaciones inspectivas, información administradas por las entidades públicas y privadas, éste proceso se atiende en el marco de la interoperabilidad y considerando las limitaciones establecidas en la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales y en el marco de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.
- j) En la Tercer Disposición Complementaria Final, referido a las transferencias financieras dispuesto en la presente Ley, éstos se efectúan mediante el mecanismo de transferencia financiera y cumpliendo las formalidades que

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

establece el TUO de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

- k) En la Primera Disposición Complementaria Transitoria, se suspende diversas disposiciones, referidos a la labor inspectiva, tanto de la competencia y función establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales como de la Ley General de Inspección del Trabajo, así como de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; por el periodo de vigencia de la norma.
- l) Con respecto a la Primera Disposición Complementaria Modificatoria que modifica los artículos 1, 10 y 19, referidos a objetos y definiciones, principios generales y estructura orgánica del Sistema de Inspección del Trabajo, establecido en la Ley 28806m Ley General de Inspección del Trabajo, se mantiene a los Gobiernos Regionales y solo se reemplaza al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo por la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo.
- m) Se retira la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, considerando que el objeto planteado en el texto sustitutorio tiene carácter temporal, en ese sentido, no es necesario modificar los artículos 3,18 y 21 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO E IMPACTO ECONÓMICO

Considerando que es una iniciativa del Poder Ejecutivo, los gastos que genere el proceso de fortalecimiento del sistema de inspección laboral, será con cargo a los recursos públicos que se destinen al SUNAFIL.

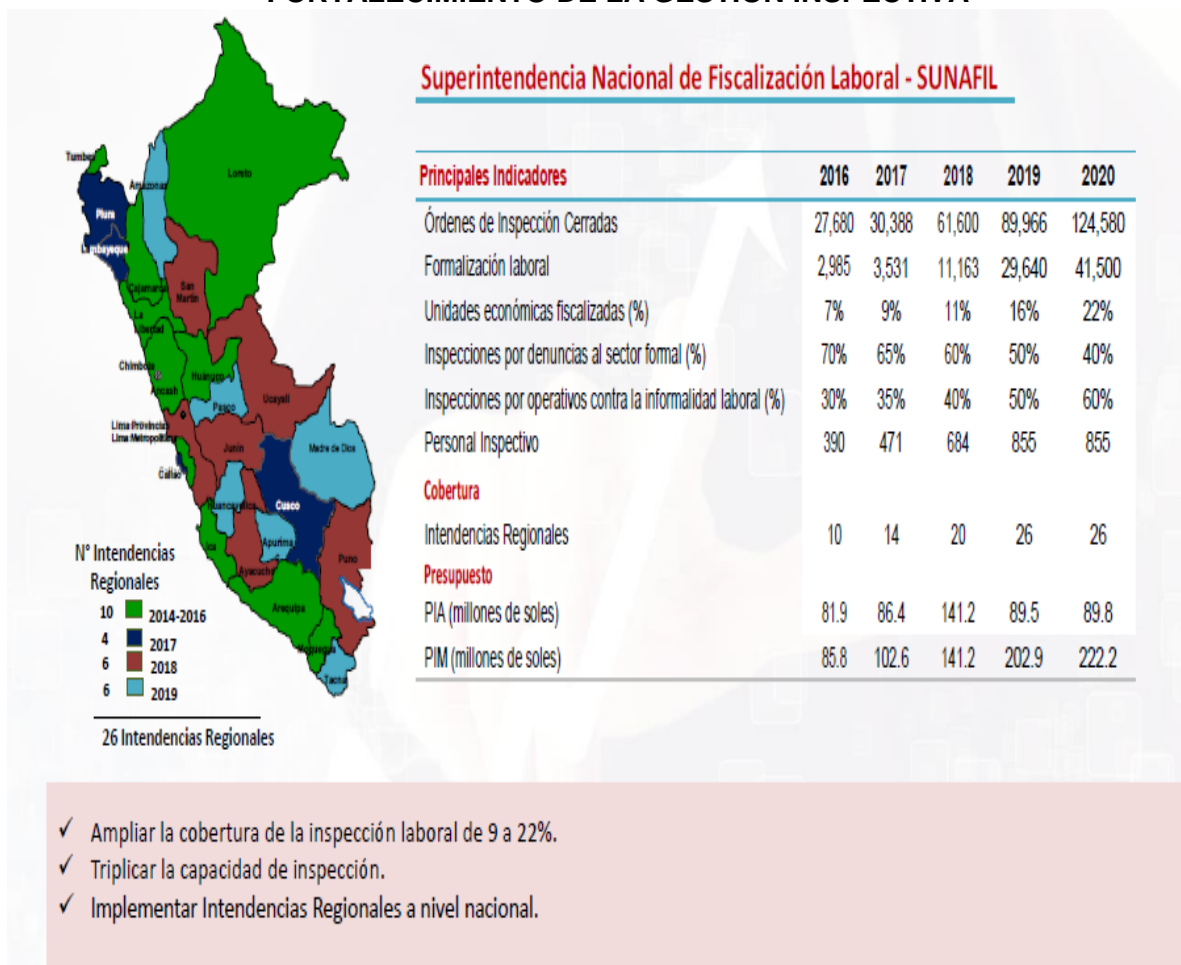
Los beneficios que traería consigo el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo, expuesto durante la sustentación del titular del sector trabajo de la propuesta legislativa materia de análisis, podemos rescatar los siguientes:

- **Fortalecimiento de la Institucionalidad, considerando la prevalencia de una organización unitaria:**
 - Consejo Directivo y Tribunal de Fiscalización Laboral.
 - Cuerpo inspectivo y resolutorio especializado.
 - Criterios y protocolos unificados.
- **Fortalecimiento del Servicio al Ciudadano**
 - Mayor claridad para el ciudadano acerca de qué entidad atenderá su reclamo.
 - Predictibilidad y uniformidad de criterios en la ejecución de la inspección del trabajo.
- **Fortalecimiento de la Gestión**
 - Implementación de 26 Intendencias Regionales (2019) a nivel nacional y recursos para las Intendencias.
 - Mayor número de inspectores (855 al 2019), además de competencias homologadas y régimen laboral único.
 - Interoperabilidad institucional, fortalecimiento de los órganos resolutorios, uso de TIC.

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

En el siguiente gráfico se puede apreciar las cifras proyectadas como consecuencia de la aprobación de la propuesta.

FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSPECTIVA



Fuente: Exposición del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo - CDRGLMGE

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por las consideraciones antes expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del proyecto de ley **PL 1722/2017-PE** con el siguiente texto sustitutorio:

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

Texto Sustitutorio

LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo, **asignándole, de manera temporal, a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), las competencias y funciones que hace referencia el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.**

Artículo 2.- Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo

La SUNAFIL es la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo a que se refiere el artículo 18 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo; y como tal, dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de su competencia que requieren de la participación de otras entidades del Estado, garantizando el funcionamiento del Sistema.

Artículo 3.- Asignación temporal de competencias y funciones a SUNAFIL

Asígnese, de manera temporal, a la SUNAFIL las competencias y funciones en materia de inspección de trabajo que a la fecha corresponde a los gobiernos regionales, previstos en la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

El régimen temporal establecido en el párrafo anterior tiene una vigencia de ocho (08) años, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, pudiendo ser extendido, previo a una evaluación de los resultados obtenidos por la SUNAFIL y a la incorporación del Gobierno Regional al régimen laboral del Servicio Civil.

Artículo 4. Transferencia de recursos

La asignación temporal de competencias y funciones a la SUNAFIL comprende la transferencia del personal que realiza función inspectiva, la transferencia de la partida presupuestal que corresponde a dicho personal, así como el acervo documentario referido a las órdenes de inspección, actas de infracción y procedimientos administrativos sancionadores en trámite a la fecha de transferencia efectiva.

La transferencia del personal que, a la fecha de publicación de la presente ley, **tiene la condición de inspector del trabajo, haya ingresado por concurso público y ejerce en la actualidad la función inspectiva,** se efectúa previa evaluación objetiva. Según las pautas que establezca la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo.

Mediante decreto supremo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se emiten las normas complementarias para la mejor aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

Artículo 5.- Progresividad de la transferencia por asignación temporal de competencias y funciones

En aquellos ámbitos de gobierno regional en que se haya implementado una Intendencia Regional de la SUNAFIL, la transferencia a la que hace referencia el artículo anterior se efectúa a partir del 1 de enero de 2018 y de manera progresiva.

En los ámbitos de gobierno regional en que no se haya implementado una Intendencia Regional de la SUNAFIL, la transferencia se efectúa de manera progresiva hasta el 2019

Mediante resolución ministerial del Sector Trabajo y Promoción del Empleo, previo informe favorable de la SUNAFIL, se establece la fecha de inicio de la transferencia para **cada de gobierno regional**. En tanto no se produzca esta transferencia, los gobiernos regionales mantienen **el ejercicio de sus competencias y funciones** en materia de inspección del trabajo.

Mediante decreto supremo emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se regulan las demás particularidades para la transferencia.

Artículo 6.- Comisión Regional para la Inspección del Trabajo

Culminado el proceso de transferencia al que se hace referencia en el artículo 4 **de la presente Ley, para cada ámbito de gobierno regional**, se constituye una Comisión Regional conformada por un representante del gobierno regional, un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y, un representante de la SUNAFIL.

La Comisión Regional se encarga de analizar la problemática en torno al Sistema de Inspección del Trabajo a nivel regional, proponer recomendaciones de **generación de capacidades inspectivas del trabajo, de actuación y priorización en el ámbito de gobierno regional** para que la SUNAFIL **incluya** en la elaboración de los planes anuales de inspección del trabajo, así como realizar el seguimiento **de la ejecución** de los mismos en su jurisdicción.

El funcionamiento de las comisiones regionales se regula mediante decreto supremo a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Artículo 7.- Transferencias financieras a favor de los Gobiernos Regionales

Autorízase a la SUNAFIL a efectuar transferencias financieras a favor de los gobiernos regionales de no menos del 30% de los recursos que recaude por la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados, para ser destinados **a la generación de capacidades inspectivas del trabajo**, al fortalecimiento de las actividades de promoción **del empleo y fomento de la pequeña y microempresa** y cumplimiento de las funciones en materia laboral, bajo responsabilidad de los gobiernos regionales. **Las referidas transferencias financieras se otorgarán por el periodo de ocho (8) años, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley.**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es responsable del monitoreo, seguimiento y cumplimiento de los fines y metas para los cuales les fueron entregados los recursos y bajo responsabilidad deben ser destinados solo a los fines para los cuales se autorizó su transferencia.

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

Artículo 8.- Seguimiento y Control

El titular de la SUNAFIL informa anualmente ante la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, sobre los avances y resultados logrados en cumplimiento del objeto de la presente Ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Régimen laboral

El personal que realizan función inspectiva y transferido a la SUNAFIL en el marco de la presente Ley, están comprendidos en el régimen laboral de la actividad privada previsto en el artículo 20 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

SEGUNDA.- Adecuación de instrumentos de gestión

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la SUNAFIL y los gobiernos regionales adecúan los instrumentos de gestión que resulten necesarios para la implementación de la presente Ley.

TERCERA.- Requerimiento de Información

Para fines de planificación y ejecución de las actuaciones inspectivas, las instituciones públicas y privadas incluyendo a aquellas del Sistema Financiero, Administración Tributaria, Autoridad Administrativa de Trabajo y entidades de los gobiernos nacional, regional y local deben entregar a la Autoridad Inspectiva de Trabajo la información agregada o individualizada sobre personas naturales y jurídicas que ésta solicite, o de ser el caso, permitir el acceso a sus bases de datos **en el marco de la interoperabilidad. El ejercicio de esta facultad deberá realizarse con arreglo a la normatividad vigente en materia de protección de datos personales y de las limitaciones establecidas en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.**

CUARTA.- Transferencias financieras

Las transferencias de partidas presupuestales, a las que se refiere la presente Ley, se efectúan mediante el mecanismo de transferencia financiera y cumpliendo las formalidades que establecen el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Decreto Supremo 304-2012-EF.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA.- Suspensión de normas

Déjese en suspenso la parte pertinente a los procedimientos de supervisión, control e inspección de las normas de trabajo respecto de las microempresas, dispuesto en el inciso f) del artículo 48 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Asimismo, déjese en suspenso lo dispuesto en los artículos 23 y el segundo párrafo del artículo 41 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, así como lo dispuesto en el inciso b) del artículo 19 y el último párrafo del artículo 21

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y demás normas del mismo o menor rango que regulen las materias comprendidas en la presente Ley y contravengan su aplicación.

La suspensión temporal de las normas señaladas en los párrafos anteriores, entra en rigor, en cada caso de gobierno regional, luego de haber concluido la transferencia de recursos a la que hace referencia el artículo 4 de la presente Ley. Y su vigencia culmina el 31 de diciembre del año 2025.

SEGUNDA.- Ejecución transitoria de competencias

Mientras culmina el proceso de implementación de sus Intendencias Regionales a nivel nacional, la SUNAFIL, en su rol de Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo, puede disponer la realización de actuaciones inspectivas a través de sus inspectores fuera de los límites territoriales de la Intendencia Regional a la que estuvieran adscritos, por el tiempo o modalidad que estime pertinente.

En el supuesto referido en el párrafo precedente, el procedimiento administrativo sancionador está a cargo de la SUNAFIL.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de artículos de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Modifícanse los artículos 1, 10 y 19 de la Ley 28806. Ley General de Inspección del Trabajo, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

"Artículo 1.- Objeto y definiciones

(...).

A los efectos de la presente Ley y demás disposiciones de desarrollo que se dicten, se establecen las siguientes definiciones:

(...).

*Supervisores Inspectores, Inspectores del Trabajo e Inspectores Auxiliares, son los servidores públicos, **organizados por niveles**, cuyos actos merecen fe, seleccionados por razones objetivas de aptitud y con la consideración de autoridades, en los que descansa la función inspectiva que emprende el Poder Ejecutivo a través **de la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo** y de los Gobiernos Regionales. A los efectos de la presente Ley y de sus normas de desarrollo, con carácter general la mención a los "Inspectores del Trabajo" se entenderá referida a todos ellos, sin perjuicio de las funciones y responsabilidades atribuidas a cada uno de ellos.*

(...).

Predictamen recaído en el PL 1722/2017-PE que propone la Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.

Artículo 10.- Principios generales

(...)

*La Inspección del Trabajo actuará siempre de oficio como consecuencia de orden superior que podrá derivar de una orden **de la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo** o del Gobierno Regional, de una petición razonada de otros órganos jurisdiccionales o del sector público, de la presentación de una denuncia o de una decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo.*

(...).

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 sociolaboral.

En aplicación de los principios de especialización, trabajo programado y en equipo, podrán crearse unidades y equipos de inspección especializados, por áreas funcionales, materiales o por sectores de actividad económica, de acuerdo a las necesidades de funcionamiento de las intendencias regionales o zonales de trabajo.

Mediante normas reglamentarias de desarrollo de la presente Ley, se regula la composición y estructura orgánica y funcional de la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de sus órganos territoriales, unidades y equipos especializados.”

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, noviembre de 2017.