

EL SISTEMA DE INSPECCIÓN  
DEL TRABAJO EN EL PERÚ

Aspectos jurídicos



ELMER ARCE ORTÍZ

EL SISTEMA DE INSPECCIÓN  
DEL TRABAJO EN EL PERÚ

Aspectos jurídicos

(2da edición)

Prólogo de Fernando Valdés Dal-Ré

Palestra Editores  
Lima — 2023

348.8 A67	Arce Ortíz, Elmer El sistema de inspección del trabajo en el Perú. Aspectos jurídicos / Elmer Arce Ortíz ; 2a ed. - Lima: Palestra Editores; 2020. 242 p.; 14.5 x 20.5 cm. D. L. 2020-00000 ISBN: 978-612-325-000-0 1. Derecho laboral 2. Inspección de trabajo 3. Aspectos legales 4. Sanciones administrativa 5. Interpretación y aplicación 6. Perú.
--------------	--

## EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN EL PERÚ

Aspectos jurídicos

ELMER ARCE ORTÍZ

Primera edición, noviembre 2020

Segunda edición, agosto 2023

© 2023: ELMER ARCE ORTÍZ

© 2023: PALESTRA EDITORES S.A.C.

*Plaza de la Bandera 125 Lima 21 - Perú*

*Telf. (511) 6378902 - 6378903*

*palestra@palestraeditores.com*

*www.palestraeditores.com*

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:

Grández Gráficos S.R.L.

Mz. E, Lt. 15 Urb. Santa Rosa - Los Olivos

Agosto, 2023

DIAGRAMACIÓN:

John Paolo Mejía Guevara

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N.º 2020-00000

ISBN: 978-612-325-000-0

Tiraje: 500 ejemplares

IMPRESO EN EL PERÚ | PRINTED IN PERU

---

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL COPYRIGHT.

---



Esta publicación fue sometida a revisión por pares externos internacionales (peer review) en modalidad doble-ciego, con la finalidad de garantizar la calidad de su contenido.



*A mi hijo Alejandro,  
para que te mantengas firme en la adversidad,  
con la paciencia de quien sabe que el tiempo  
siempre pone las cosas en su lugar.*





# CONTENIDO

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN .....	15
PRESENTACIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN.....	23
INTRODUCCIÓN.....	25
Capítulo I	
FUNDAMENTO DE LA INSPECCIÓN LABORAL .....	31
1. Eficacia del sistema jurídico.....	31
2. Fundamentos normativos del Sistema General de Inspección .....	35
Capítulo II	
LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN PERUANO.....	37
1. Autoridad central: unidad orgánica y funcional de SUNAFIL .....	37
2. Exclusión de la competencia fiscalizadora de SUNAFIL: microempresas.....	39
3. Órganos directivos SUNAFIL: alta dirección .....	40
4. Órganos ejecutivos SUNAFIL: Intendencias Regionales .....	41
5. Órgano resolutorio e intérprete SUNAFIL: Tribunal de Fiscalización Laboral .....	43
6. Los inspectores de trabajo y de seguridad y salud SUNAFIL .....	44

## CONTENIDO

Capítulo III	
FUNCIONES DE SUNAFIL Y AMBITO DE ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN .....	47
1. Funciones.....	47
2. Ámbito de actuación de la inspección.....	50
Capítulo IV	
ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR .....	59
Capítulo V	
ORDEN DE INSPECCIÓN E INICIO DE ACTUACIONES INSPECTIVAS.....	65
1. Origen de la orden de inspección .....	66
2. Tipos de órdenes de inspección .....	73
3. Responsables y plazos de las actuaciones .....	75
4. Orden de inspección no interrumpe el plazo de prescripción.....	76
5. Prohibición de emitir más de una orden de inspección en el año .....	77
6. Orden de inspección que designa a un inspector que ocupa un puesto directivo en el Sistema de Inspección .....	78
Capítulo VI	
OBSTRUCCIÓN A LA ACTUACIÓN INSPECTIVA DE INVESTIGACIÓN .....	79
1. Obstrucción en la visita inspectiva: negativa injustificada de ingreso e impedimento para realizar la visita.....	81
2. Obstrucción en la comparecencia: inasistencia y abandono .....	83
3. Obstrucción a la labor inspectiva: incumplimiento del deber de colaboración con el inspector .....	83
Capítulo VII	
EL DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN INSPECTIVA.....	85
1. Entre fiscalización y prevención: el fin principal de la actuación inspectiva .....	88

## CONTENIDO

2. Principios de la actuación inspectiva.....	93
3. Aplicación de algunos principios en acciones modernizadoras de la Inspección .....	94
4. Modalidades de actuación inspectiva de investigación o comprobatoria.....	98
5. Facultades de los inspectores en la actuación inspectiva .....	100
6. Colaboración de entidades públicas con la inspección .....	106
7. Judicialización de una materia bajo examen en actuación inspectiva .....	107

### Capítulo VIII

MEDIDAS INSPECTIVAS.....	111
--------------------------	-----

El caso del requerimiento obligatorio

### Capítulo IX

MEDIDA INSPECTIVA .....	117
-------------------------	-----

Orden de cierre temporal y orden de paralización de trabajos o tareas en seguridad y salud

### Capítulo X

FIN DE LAS ACTUACIONES INSPECTIVAS.....	119
---	-----

1. ¿El acta de infracción es un acto administrativo?.....	119
2. Los llamados requisitos del acta de infracción .....	121
3. Presunción de certeza del acta.....	130
4. Informes.....	140

### Capítulo XI

OTRAS FORMAS DE ACTUACIÓN DE LOS INSPECTORES .....	143
--	-----

1. Fiscalización con normas específicas .....	143
2. Verificaciones de hecho .....	145

## CONTENIDO

Capítulo XII	
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	149
1. Finalidad.....	150
2. Principios.....	151
3. Naturaleza del procedimiento sancionador .....	153
4. Partes .....	153
5. Procedimiento. Fase de instrucción y fase resolutive .....	156
6. Incorporación de hechos distintos a los consignados en el acta de infracción durante el procedimiento sancionador.....	161
7. Contenido de la resolución y su mérito ejecutivo.....	164
8. Medidas de carácter provisional en el procedimiento administrativo sancionador .....	168
9. Recursos Impugnativos.....	170
10. Caducidad del procedimiento sancionador.....	171
Capítulo XIII	
INVALIDEZ DEL ACTA DE INFRACCIÓN Y NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO.....	175
1. Nulidad del acta de infracción.....	176
2. Errores no trascendentales del acta .....	183
3. Órganos que declaran la invalidez del acta.....	184
4. Nulidad de un acto administrativo en el procedimiento sancionador .....	185
Capítulo XIV	
INFRACCIONES.....	191
1. La calificación del inspector y la calificación de la autoridad sancionadora .....	191
2. Naturaleza de las infracciones administrativas.....	193

## CONTENIDO

3. La infracción administrativa laboral.....	194
4. Tipos de infracciones. La descripción legal .....	196
5. Imputación al sujeto responsable: conductas típicas, antijurídicas y culpables.....	202
6. Controversia: ¿La subsanación voluntaria de una infracción subsanaable puede borrar la comisión de la infracción? .....	204
7. Prescripción de infracciones en la actuación inspectiva .....	205

### Capítulo XV

#### SANCIONES..... 207

1. La propuesta de sanción del inspector y la decisión de la autoridad sancionadora .....	207
2. La multa en la Ley peruana y su naturaleza jurídica.....	208
3. El cierre temporal como sanción.....	210
4. Graduación de la sanción. Gravedad de la falta, número de trabajadores afectados y dimensión de la empresa.....	211
5. Multas máximas y mínimas en el Régimen MYPE.....	216
6. Multas máximas en el Régimen No MYPE y tope máximo en pluralidad de infracciones. ....	218
7. Sanciones no graduables (I). Infracciones muy graves que afectan al total de trabajadores de la empresa.....	220
8. Sanciones no graduables (II). Infracciones muy graves e insubsanaables.....	223
9. Supuestos de reducción de la multa y reiterancia .....	224
10. Reiterancia sin reducción de multa .....	227
11. Exoneración de la sanción en plan de formalización. Régimen MYPE .....	228
12. ¿Exoneración de sanción por cumplimiento voluntario hasta antes de la notificación de la imputación de cargos?.....	229
13. Sanción de carácter solidario .....	231

## CONTENIDO

### Capítulo XVI

#### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### SANCIONADOR Y PROCESOS JUDICIALES ..... 233

1. Ilícito administrativo en el marco del procedimiento sancionador concurrente con el ilícito penal.....234
2. Procesos judiciales complementarios a la resolución del procedimiento sancionador.....236
3. Impugnación judicial vía contencioso administrativo .....238

#### BIBLIOGRAFÍA..... 241

## PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

**1** . Una vez consumadas las dos grandes manifestaciones del intervencionismo del Estado en el campo de las relaciones laborales, la normativa y la fiscalizadora, las legislaciones han venido atribuyendo a la inspección de trabajo (IT) una pluralidad de cometidos que pueden agruparse en dos categorías en atención a un criterio de tipicidad o, si se prefiere, de identidad funcional. De un lado, se encuentran las que pueden considerarse como funciones principales o básicas; de otro, la que cabe calificar como funciones accesorias o secundarias. Mientras aquellas primeras están presentes en la totalidad de los ordenamientos laborales, están otras que carecen de esa vocación de generalidad.

En el capítulo de las funciones principales entra la vigilancia y control aplicativo de las normas laborales. Y también pertenece a este grupo funcional la actividad de información y asesoramiento técnico a trabajadores y empresarios con vistas a asegurar el cumplimiento de aquellas normas. Uno y otro cometido cierran el círculo de las funciones esenciales, de manera que ninguna otra que se encomiende “deberá entorpecer el cumplimiento efectivo de sus funciones principales o perjudicar, de alguna manera, la autoridad e imparcialidad

que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y trabajadores”<sup>1</sup>.

La ordenación llevada a cabo por el ordenamiento español de las funciones atribuidas a la IT ha respondido históricamente a este criterio. En tal sentido, el párrafo primero del art. 21 de la norma fundacional de la IT<sup>2</sup> dispondrá que “la misión de los inspectores de trabajo debe tener un carácter preventivo, tanto como represivo”, añadiendo su párrafo segundo que, en sus visitas, los inspectores “escucharán las quejas y reclamaciones” de todos “haciéndoles comprender el espíritu de las leyes y del Reglamento”.

Desde sus orígenes, pues, la legislación española ha encomendado a la IT una doble función. De un lado, la vigilancia en el cumplimiento de las leyes laborales a resultas de la cual pueden constatar infracciones de las que se deriven las correspondientes responsabilidades administrativas; de otro, la información a empresarios y trabajadores, así como a sus representantes, del contenido de las disposiciones sociales. Centrando la atención en el derecho vigente, así lo establece el art. 12 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que atribuye a los inspectores de trabajo, por una parte, “la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos” en los ámbitos de las relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, seguridad social, empleo y migraciones y, por otra, la asistencia técnica, que incluye, entre otros cometidos, facilitar información a empresas y trabajadores con ocasión del ejercicio de la función inspectora. Y tal es igualmente la respuesta de la legislación peruana. En tal sentido, el art. 1 de la Ley N.º 29981, que crea el SUNAFIL, confiere al órgano que actualmente es la autoridad central y rectora del sistema de IT

---

<sup>1</sup> *Cf.* art. 3.2 del Convenio 81 de la OIT.

<sup>2</sup> RD 1-3-1906, por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo.



la función de “promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias”.

Dando de lado esta última actividad, la consistente en proponer disposiciones normativas, la similitud entre las legislaciones española y peruana es evidente. Pero es esta una semejanza que no debe sorprender, pues ambos sistemas están notoriamente influenciados, como no puede ser de otro modo, por el Convenio 81 de la OIT y, más en concreto, por su art. 3.

Tales son, en definitiva, las dos funciones principales de la IT, a las que pueden adicionarse algunas otras, como por ejemplo la mediación en conflictos laborales, funciones privadas, sin embargo, de la nota de esencialidad. Es esta, por lo demás, y no es lo de menos, la lógica funcional a la que responde la práctica totalidad de los ordenamientos jurídicos en la actualidad.

2. En un contexto tan complejo como el que se viene de describir, las funciones que la IT debe asumir se corresponden con las funciones calificadas como básicas o esenciales. No solamente no concurre razón alguna que pudiera justificar la relajación de esas funciones. Las circunstancias vigentes exigen, antes, al contrario, que la IT, por lo pronto, intensifique su actividad fiscalizadora del cumplimiento de las normas laborales, verificando la regularidad jurídica de las modalidades de contratación laboral, reprimiendo sin reserva alguna las diversas manifestaciones de trabajo sumergido y sancionando con la máxima energía el uso abusivo de fórmulas de precariedad en el empleo. No obstante, esta actividad fiscalizadora no puede ni absorber esa otra función de asistencia e información técnica tanto a los trabajadores y a sus representantes como a los empresarios, máxime dada la creciente y a menudo innecesaria complejidad de la legislación laboral, sobre la que planea desde hace años, a resultas de los incesantes cambios normativos, una sensación de permanente inseguridad jurídica.

No es esta, sin embargo, una aseveración que se corresponda con la realidad; su contraste con las estadísticas oficiales en España ofrece, antes, al contrario, una realidad bien diferente. El imparable crecimiento de las tasas de contratación temporal abusiva, de trabajo sumergido, de fraude en la contratación subvencionada, de devaluación salarial o de discriminación por razón de género sugiere que las opciones políticas sobre la actividad de la IT ofrecen prioridad no tanto a la legalidad del empleo cuanto a la dimensión cuantitativa del empleo; lo importante, al parecer, no es la regularidad jurídica de la creación de empleo sino, más sencillamente, la creación del empleo, sea legal o manifiestamente ilegal. Y es esta una opción política que en modo alguno comparto.

Esta discordancia entre la función sancionadora y su práctica también es apreciable en el ordenamiento peruano. Como destaca la obra que me honro en prologar, Perú ha optado más que por un sistema preventivo por un sistema no sancionatorio, bien alejado pues de la política de “sanciones adecuadas”. Así lo confirman, de un lado, la Disposición Complementaria Transitoria Única de la Ley N.º 30222, que estableció un plazo de tres años durante el cual el sistema de inspección había de privilegiar acciones dilatadas a la prevención y corrección de conductas infractoras”. Y de otro, la Ley N.º 30766 cuyo art. 26 obliga a los inspectores a conceder un plazo de subsanación para las infracciones apreciadas.

3. Expresada la idea con un criterio de cierta generalidad, la doctrina laboralista, tanto la europea continental como la de América Latina, viene históricamente prestando una sistemática y periódica atención a la IT. Las razones de este interés han sido y siguen siendo muy diversas en atención a variados factores, como por ejemplo y sin pretensión por mi parte, de exhaustividad, histórico, social, económico u organizativo.

En un contexto como el reseñado, resultaría imprudente por mi parte intentar efectuar un listado de las razones más relevantes, que

inciden en un concreto país. Y ello debido a que en muchas ocasiones unas razones aparecen, desaparecen y vuelven a emerger.

No obstante, no me parece impertinente traer a colación dos de las singulares razones en particular. De una parte, el papel desempeñado por la OIT, a través de sus convenios, recomendaciones, orientaciones o seminarios. De otra, la relevancia social y política que a la IT y a las inspecciones de trabajo se reconoce y atribuye. Aquella, la IT, y estos, los inspectores, tienden a moderar y contener las tendencias del sistema económico dominante a sobrereactuar con aquellos principios, marginando o incluso eliminando los más propiamente sociales.

El lector tiene ahora en sus manos un estudio que, precisamente, honra la prominencia y la significación de la IT y de los inspectores en nuestro sistema económico capitalista. Y lo hace de una manera trasversal y completa apartándose así de lo que suele ser habitual en los estudios sobre esta cuestión, que tienden a centrar su análisis en uno o varios aspectos de la IT, por ejemplo, el procedimiento sancionador, sin proyectar juicio alguno crítico sobre el sistema inspector.

Obra completa, *La inspección de trabajo* no tolera el calificativo de mero estudio descriptivo, limitado, con mayor o menor rigor, a desentrañar el contenido de las normas de la IT. En una dirección bien distinta, la obra de Arce Ortíz pertenece a la categoría de los trabajos prescriptivos. Y para comprobar esta conclusión, al lector le bastará analizar las numerosas cuestiones que resume el índice. En todo caso, y para acreditar que mi razonamiento no es vacío, invito a leer, entre otros muchos temas, estas tres polémicas cuestiones: ámbito de actuación de la inspección, desarrollo de la actuación inspectora y, en fin, sanciones o infracciones.

4. En mi ya dilatada vida profesional, que por cierto se inició con el ejercicio de inspector de trabajo, el prólogo ha venido ocupando un lugar privilegiado, que últimamente confieso sin disimulo. He tenido la inmensa fortuna de, cuando he sido requerido para elaborar este

género que en modo alguno he percibido como científicamente menor, apoyarme en excelentes monografías; en monografías que, en sus respectivas áreas de investigación, han pasado, todas ellas, a ser referentes en la doctrina laboralista. Por esta razón, por cuanto mis prólogos han estado destinados a preceder a estudios de indiscutida solvencia, siempre entendí que la mejor forma de colaboración con el autor era intentar estar a esa misma altura científica. Con independencia de que lo haya o no logrado, siempre he procurado abrir diálogos de relativa paridad con el protagonista de la monografía. Por lo demás, con los autores de las obras prologadas, he mantenido una relación estrecha de amistad, al margen y con independencia de que fuera acompañada de un proyecto estable de colaboración académica. Con el autor de esta concreta obra, he seguido y mantenido esa senda que me ha permitido expresarle el máximo afecto y consideración académica.

5. Uno de los problemas que todo jurista ha de resolver es el definir la relación entre conciencia problemática y conciencia dogmática. Aquella le lleva a mantener una actitud libre y vigilante sobre el significado de su quehacer; ésta otra, por el contrario, le arrastra hacia actitudes de pasividad a resultas de las transformaciones que le vienen dadas de fuera, por las decisiones del legislador. Reflexionando sobre tan trascendental cuestión, ha hecho notar Frosini con toda razón que no se puede resolver el problema del derecho, que es el problema de la objetividad jurídica, de la “cosificación” de la acción estudiada por el jurista, sin que éste asuma una conciencia nomológica; una conciencia que no sea reflexiva y crítica. Al fin y al cabo, las normas no son más que fórmulas operativas de las que el jurista se vale para entender la realidad de una situación.

En ésta monografía, el autor ofrece un ejemplar testimonio de conciencia nomológica; de cómo el más exigente y riguroso quehacer jurídico no conduce a la aceptación de lo dado; de que el cometido básico del jurista no es el mero descriptivismo científico-técnico, por depurado que resulte, sino el ir al fondo de la realidad, aun cuando ello requiera desenmascarar conceptos y categorías que, presentándose

como la única verdad posible, a veces no pasan de ser, por decirlo con la enérgica palabra de Hernández Gil, “simples estratificaciones ideológicas perfectamente removibles”.

Algunas de las conclusiones que el libro desarrolla podrán no compartirse y ser sometidas a revisión crítica. Pero ello no hace sino acrecer el valor e interés de esta obra, plena de madurez, creatividad jurídica y sensibilidad social, cualidad ésta que deviene cada más estimable y exigente dada la actual tendencia a convertirla en un bien mostrenco.

Trabajo denso y creativo, que conjuga elegancia jurídica, pensamiento sistemático y nomológico, disciplinadamente discursivo y reflexivo *Inspección de trabajo* ha logrado fundir lo general con lo particular y lo coincidente con lo original. Y también ha logrado combinar, con ponderación, el rigor conceptual y el lenguaje constructivo.

Por todas estas razones, y por otras muchas que aún cabría invocar, felicito de manera muy sincera al autor de la obra, agradeciéndole la confianza depositada en este prologuista, al tiempo que reafirmo su talla intelectual y la madurez científica de su trabajo.

FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ  
Catedrático de Derecho del Trabajo  
Ex Magistrado del Tribunal Constitucional de España



## PRESENTACION A LA SEGUNDA EDICION

Como siempre digo, este libro sobre la inspección del trabajo es uno de los resultados personales más positivos de la pandemia. Venía trabajándolo desde antes del 2020, pero fue el “encierro forzoso” el que me permitió poner el punto final.

Dos años después, agradezco mucho a los alumnos, abogados, inspectores de trabajo, jueces, etc., que han acogido a este libro con expectativa y cariño. Agotada la primera edición, agradezco también a la editorial Palestra que me permite imprimir una segunda versión del libro.

En dos años es muy poco lo que ha variado la normativa sobre inspección del trabajo en el Perú. Por eso, este libro sigue manteniendo su esencia, aunque ha sido preciso algunas precisiones al Reglamento de la Ley General de Inspección que ha traído el Decreto Supremo N.º 014-2021-TR, publicado el 4 de julio de 2021, además de adecuar la “Directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección del trabajo” a la segunda versión aprobada por Resolución de Superintendencia N.º 190-2021-SUNAFIL, de fecha 28 de junio de 2021.

He aprovechado también para actualizar las estadísticas, ya que en la primera versión utilicé el Anuario Estadístico del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de 2018. No obstante, no he podido actualizar las estadísticas referidas a procedimiento sancionador, ya que el 2018 fue el último año que publicaron ese cuadro en el Anuario.

Finalmente, quiero resaltar que este libro cuenta con dos joyas, que relucen más allá de lo escrito en el texto. Dos joyas sentimentales, por supuesto. Una, es la dedicatoria a mi hijo Alejandro, que hoy tiene ocho años y duerme con “su” libro. Y la segunda, es el prólogo de mi querido y admirado amigo, Fernando Valdes Dal Ré. Fernando ya no está con nosotros desde marzo de este año, pero cada vez que releo su prólogo, sé que él sigue presente y con vida en *El sistema de inspección del trabajo en el Perú*.