

- DESCENTRALIZACIÓN



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
 "Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 097 -2018 -PR

Lima, 29 de mayo de 2018

Señor

LUIS GALARRETA VELARDE

Presidente del Congreso de la República

Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. La Autógrafa de Ley tiene por objeto fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo, asignándole temporalmente a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) las competencias y funciones en materia de inspección del trabajo de los gobiernos regionales.
2. El segundo párrafo del artículo 3 de la Autógrafa de Ley señala que el régimen temporal tiene una vigencia de ocho años contados desde la vigencia de la norma *"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"*.

Este artículo tiene vacíos que dificultan su aplicación:

- 2.1. En primer lugar, respecto de las condiciones para que proceda el cese de la transferencia de competencias debe tenerse en consideración que la evaluación no debe ser respecto de los resultados obtenidos por la SUNAFIL, sino que debe verificarse que los gobiernos regionales estén debidamente implementados en todas sus capacidades, operativas y presupuestales al término de los ocho años, para reasumir dichas competencias y ejecutarlas eficientemente.

Ese es el sentido que debe darse al segundo párrafo del artículo 3 de la Autógrafa de Ley, pues en el mismo Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 1722/2017-PE la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado señaló:

"(...) 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.

(...)

(...), 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 (...).

(...)

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.”

No puede haber retorno de las competencias transferidas a SUNAFIL si aún persiste el escenario primigenio que la motivó. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado en el referido Dictamen, se debe precisar el alcance del segundo párrafo del artículo 3 de la Autógrafa de Ley, señalando que el régimen temporal tiene una vigencia de ocho (8) años contados desde la vigencia de la norma, pudiendo prorrogarse previa evaluación de la SUNAFIL y en tanto que todos los Gobiernos Regionales no hayan transitado al régimen del Servicio Civil.

Asimismo, cabe acotar, que existe un vacío respecto del plazo de la prórroga de la transferencia de competencias que debe subsanarse en el mismo texto de la Autógrafa de Ley.

- 2.2. En segundo lugar, no queda establecido cómo se declara el fin de la transferencia de las competencias inspectivas laborales y su consecuente retorno a los gobiernos regionales; o cómo se declara la prórroga de la transferencia en cuestión, lo que implica: qué autoridad determina el fin de la transferencia o la prórroga, mediante qué instrumento normativo se declara, cómo se verifica el cumplimiento de las condiciones para que proceda la prórroga, etc.

Consideramos que tales mecanismos deben ser definidos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el entendido que es el rector en materia de inspección laboral, conforme a su Ley de Organización y Funciones. En ese sentido, consideramos que se debe incorporar un tercer párrafo en el artículo 3, señalando que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante decreto supremo, emitirá las normas complementarias para la mejor aplicación de dicho artículo, definiendo los mecanismos que absuelvan las cuestiones planteadas en el párrafo anterior.

- 2.3. En tercer lugar, y considerando el cambio de diseño propuesto (carácter temporal de la transferencia de funciones), la Autógrafa de Ley no regula cuál será el destino final del personal transferido a la SUNAFIL, más aun considerando que el cambio de régimen al término de los ocho (8) años no les sería favorable a sus intereses económicos, toda vez que pasarían del régimen regulado en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral al régimen del Decreto Legislativo N° 276, Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- 2.4. En cuarto lugar, en tanto la transferencia de funciones a la SUNAFIL está sujeta a una evaluación, la Autógrafa de Ley no regula cuál será el destino del personal que, siendo inspector laboral en los Gobiernos Regionales, no supere dicha evaluación, toda vez que la función de inspección laboral actualmente a cargo de dichos Gobiernos pasaría a SUNAFIL y aquellos perderían competencia sobre esa materia.

3. De otro lado, a efecto de que se puedan operativizar las transferencias de recursos previstas en la Autógrafa de Ley, se considera pertinente incorporar los siguientes textos alternativos:

- 3.1 En el artículo 4, como penúltimo párrafo:

“Para efectos de la transferencia de recursos, autorizase la realización de transferencias financieras por parte de los Gobiernos Regionales a favor de la SUNAFIL, la cual se aprueba mediante Acuerdo de Consejo Regional, requiriéndose el informe previo favorable de la Oficina

de Presupuesto o la que haga sus veces en la entidad. El Acuerdo de Consejo Regional se publica en el Diario Oficial El Peruano”.

3.2 En el artículo 7, reemplazar con los siguientes párrafos:

“Autorízase a la SUNAFIL a efectuar transferencias financieras de no menos del 30% de los recursos que recaude en la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados a favor de los pliegos de los Gobiernos Regionales mediante resolución del titular del pliego, requiriéndose el informe previo favorable de la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en la entidad.

Dichos recursos serán 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 período de ocho (8) años, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3 de la presente ley.

La SUNAFIL es responsable del monitoreo, seguimiento y cumplimiento de los fines y metas para los cuales fueron entregados los recursos. Los recursos públicos, bajo responsabilidad, deben ser destinados solo a los fines para los cuales se autorizó su transferencia conforme al presente artículo.”

4. A partir de las precisiones que se proponen en el numeral 3 precedente, respecto de los artículos 4 (“Transferencia de recursos”) y 7 (“Transferencias financieras a favor de los gobiernos regionales), resulta innecesaria la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, por lo que debe eliminarse.
5. Respecto del artículo 5 de la Autógrafa de Ley, el primer párrafo solamente debe señalar que la transferencia a la que hace referencia el artículo 4 (transferencia de recursos) se efectúa a partir de la vigencia de la norma y de manera progresiva, sin tomar en consideración la implementación de alguna intendencia regional de la SUNAFIL toda vez que no existe la certeza de que al 2019 se culmine la implementación de intendencias regionales. Bajo esta óptica, el segundo párrafo del artículo 5 debe eliminarse.
6. En la Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley se señala que el personal que realiza función inspectiva en los gobiernos regionales, y es transferido a la SUNAFIL, está comprendido en el régimen laboral de la actividad privada.

Para dichos efectos, es necesario contar con la dotación presupuestaria correspondiente, más aún cuando, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley de creación de SUNAFIL, dicho personal debe incorporarse en el primer nivel de la carrera del inspector de trabajo, y por ende la remuneración del personal transferido proveniente del gobierno regional debe nivelarse conforme a la escala remunerativa aplicable a los inspectores de trabajo. Dicha acción tendría que ser cubierta con el presupuesto institucional de la SUNAFIL a efectos de no generar gastos adicionales.

En ese sentido, se sugiere incorporar un párrafo señalando que la implementación de lo dispuesto en la mencionada ley se financia con cargo al Presupuesto de SUNAFIL sin demandar recursos al Tesoro Público.

7. En la parte final del último párrafo de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Autógrafo de Ley se debe modificar el plazo de culminación de la suspensión de algunos de artículos de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, de la Ley General de Inspecciones de Trabajo, así como de la Ley de creación de SUNAFIL; debiendo decir que la vigencia de la referida suspensión culmina a los ocho (8) años calendario contados desde la entrada en vigencia de la Ley.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



CÉSAR VILLANUEVA ARÉVALO
Presidente del Consejo de Ministros

1722; 1897/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

30
Lima,.....de mayo de 2018

Pase a la Comisión de Descentralización,
Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado, con cargo
de dar cuenta de este procedimiento al Consejo
Directivo.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

**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 la SUNAFIL

Asígnase, 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 (8) 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 que incluya su formación y experiencia laboral, 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.

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 de la vigencia de la presente ley y de manera progresiva.



4

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 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 período 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.



Artículo 8. Seguimiento y control

El titular de la SUNAFIL informa anualmente ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a 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 realiza función inspectiva y transferido a la SUNAFIL en el marco de la presente ley, está comprendido 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 esta 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 establece el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo 304-2012-EF.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Suspensión de normas

Déjanse 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, déjanse 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 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:

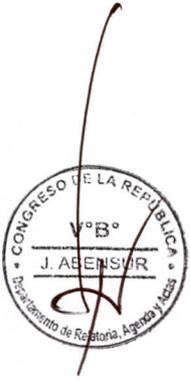
"Artículo 1.- Objeto y definiciones

(...)

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.

(...)

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 socio laboral.

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”.

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los nueve días del mes de mayo de dos mil dieciocho.*



*LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República*

*MARIO MANTILLA MEDINA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República*

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA