Proyecto de Ley N° 5862/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
07 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: _____ Hora: 3:42 pm

PROYECTO DE LEY DE FORTALECIMIENTO DE ACTIVIDAD INSPECTIVA LABORAL

El Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos por el Perú, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY:**

FÓRMULA LEGAL

LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD INSPECTIVA LABORAL

Artículo 1. Modificación de los artículos 46, 47 y 48 de la Ley 28806, Ley General de Inspección de Trabajo.

Se modifican los los artículos 46, 47 y 48 de la Ley 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, en los siguientes términos:

"Artículo 46. Contenido de las Actas de Infracción

Las Actas de Infracción de la Inspección del Trabajo, reflejarán:
a) Los hechos constatados por el Inspector del Trabajo que motivaron el acta.
b) La calificación de la infracción que se impute, con expresión de la norma vulnerada.
c) La graduación de la infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación.
d) En los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal.
e) En los casos de obligaciones de pago incumplidas, los montos adeudados por cada uno de los conceptos y períodos investigados.

Artículo 47. Carácter de las Actas de Infracción

Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe **y se configuran como prueba preconstituida.**

Artículo 48. Contenido de la resolución

48.1 La resolución que impone una multa debe estar fundamentada, precisando el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida, los trabajadores afectados **y en los casos de obligaciones de pago incumplidas, los montos adeudados por cada uno de los conceptos y períodos investigados.**

48.2 Contendrá expresamente tanto en la parte considerativa y resolutiva el mandato de la Autoridad Administrativa de Trabajo, dirigido al sujeto o sujetos

responsables, para que cumplan con subsanar las infracciones por las que fueron sancionados. La resolución consentida o confirmada tiene mérito ejecutivo respecto de las obligaciones **de pago incumplidas u otras** que contiene."

Artículo 2. Modificación del artículo 57 de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo

Se modifica el artículo 57 de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, en los siguientes términos:

Artículo 57.- Títulos ejecutivos

Se tramitan en proceso de ejecución los siguientes títulos ejecutivos:

a) Las resoluciones judiciales firmes;

b) Las actas de conciliación judicial;

c) Los laudos arbitrales firmes que, haciendo las veces de sentencia, resuelven un conflicto jurídico de naturaleza laboral;

d) Las resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo firmes que reconocen obligaciones de pago incumplidas, entre otras;

e) El documento privado que contenga una transacción extrajudicial

f) El acta de conciliación extrajudicial, privada o administrativa; y

g) La liquidación para cobranza de aportes previsionales del Sistema Privado de Pensiones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. En el plazo de noventa días calendario, el Poder Ejecutivo adecúa el Decreto Supremo 19-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, a las disposiciones de la presente ley.

SIGRID BAZÁN NARRO
Directora Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El derecho de prueba

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contiene implícitamente el derecho a probar. Si bien el artículo 139, inciso 3, de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho al debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, no lo hace con el derecho de prueba. No obstante, el Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 6712-2005-HC/TC señaló que:

> "Existe un derecho constitucional a probar, aunque no autónomo, que se encuentra orientado por los fines propios de la observancia o tutela del derecho al debido proceso. Constituye un derecho básico de los justiciables de producir la prueba relacionada con los hechos que configuran su pretensión o su defensa. Según este derecho, las partes o un tercero legitimado en un proceso o procedimiento, tienen el derecho a producir la prueba necesaria con la finalidad de acreditar los hechos que configuran su pretensión o defensa."

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 01137-2017-PA/TC, determinó que "una de las garantías que asiste a las partes del proceso es la de presentar los medios probatorios necesarios que posibiliten crear la convicción en el juzgador de que sus argumentos son los correctos". De esta forma, el TC se pregunta "si no se autoriza la presentación oportuna de pruebas a los justiciables, ¿se podrá considerar J amparada la tutela procesal efectiva? Todo hace indicar que ello sería imposible. Solo con los medios probatorios necesarios, el juzgador podrá sentenciar adecuadamente. Por ello, la ligazón entre prueba y tutela procesal efectiva es ineluctable."

Sobre esta base, es claro que el derecho de prueba es un derecho no autónomo y vinculado a la tutela judicial efectiva, pero también un derecho provisto de complejidad. El Tribunal Constitucional, Expediente N° 06712-2005-HC/TC, ha mencionado que el derecho a probar constituye:

> "(...) el derecho a ofrecer medios probatorios que se consideren necesarios, a que estos sean admitidos, adecuadamente actuados, que se asegure la producción o conservación de la prueba a partir de la actuación anticipada de los medios probatorios y que estos sean valorados de manera adecuada y con la motivación debida, con el fin de darle el mérito probatorio que tenga en la sentencia. La valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito, con la finalidad de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado".

Es preciso tomar en cuenta, de acuerdo con Toyama e Higa, que el derecho de prueba (y sus garantías) no es de aplicación solo a los procesos judiciales sino a los de índole administrativo, como es el caso de los procedimientos administrativos sancionadores de

SUNAFIL, y, por supuesto, a cualquier procedimiento privado. Se habrá garantizado este derecho siempre que se hayan respetado los principios y recaudos que amerita[1].

La prueba preconstituida

La figura de la prueba preconstituida no es ajena al ordenamiento jurídico peruano. En el ámbito civil, las pruebas preconstituidas, son aquellas que son creadas antes del litigio, como por ejemplo, una escritura pública[2]. En el proceso penal, se entiende que la prueba preconstituida "al proceso penal, con la finalidad de asegurar o mantener la disponibilidad de las fuentes de prueba"[3], de allí que el artículo 325 del Nuevo Código Procesal Penal señala que los "tienen carácter de acto de prueba (...) las actuaciones objetivas irreproducibles cuya lectura en el juicio oral autoriza este Código". En el Sistema de Control Interno, el artículo 201-A del Código Procesal Penal "establece que los informes técnicos especializados elaborados fuera del proceso penal por la Contraloría General de la República en el cumplimiento de sus funciones tienen la calidad de pericia institucional extraprocesal cuando hayan servido de mérito para formular denuncia penal"[4]. Es decir, estos documentos ostentan presunción de veracidad.

En el campo de la fiscalización laboral, el artículo 47 de la Ley 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, otorga a las actas de infracción "merecen fe", es decir, gozan también de la presunción de veracidad, siempre que hayan seguido los requisitos establecidos. Así las cosas, ¿por qué sería necesario que estas actas tengan la calidad de prueba preconstituida?

En primer lugar, por la trascendencia en la protección de los derechos laborales. En la inspección laboral se define, en última instancia, la defensa del trabajador y sus derechos, tal como se ha definido el artículo 3 del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Inspección del trabajo del año 1947, el cual refiere 1.

> El sistema de inspección estará encargado de:
>
> a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la **protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión**, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que

---

[1] Toyama Miyagusuku, J. y Higa García, A. (2011). La Prueba en el Derecho Laboral: El Proceso Inspectivo y la Justicia Oral. *Derecho & Sociedad*, (37), 220-231. Recuperado a partir de https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13175

[2] Orrego Acuña, J. Teoría de la prueba. Publicación del Poder Judicial, p. 6. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/f79058004678c1b1a1ece793776efd47/Teor%C3%ADa+de+la+prueba.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f79058004678c1b1a1ece793776efd47

[3] Mayhuire Silva, Soledad Andrea (2018). El informe de control como prueba preconstituida: ¿conflicto con el debido procedimiento? [Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo], Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 14. http://hdl.handle.net/20.500.12404/13953

[4] Idem.

los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;

b) Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;

c) Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes." (énfasis agregado).

En el caso concreto del acta de infracción, la intención de imputar la calidad de prueba preconstituida es para resguardar la constatación de hechos que, como parte de sus atribuciones, los inspectores realizan. Esto es importante porque, ante el hecho que genera una infracción a las normas laborales, la constatación practicada por el inspector de trabajo puede garantizar la recaudación de información que, de otro modo, se perdería o sería imposible conservar.

De hecho, la preconstitución del acta de infracción como prueba no significa que esta no será actuada. Por el contrario, la preconstitución supone el aseguramiento de un medio probatorio que, previa contradicción, ingresará al proceso como prueba[5]. Ya en esta etapa, será valorada junto a todo el caudal probatorio admitido, donde el juez, previa evaluación, generará certeza sobre los hechos materia del litigio.

En ese sentido, "no comporta, por tanto, dar a los documentos beneficiados un valor probatorio privilegiado sino solo reconocer que, pese a no haberse practicado en el procedimiento ni respetando sus reglas sobre la prueba, se incorporan al procedimiento como prueba sin necesidad de ratificación ni de ninguna otra actuación complementaria. Pero se incorporan como una prueba más que, en consecuencia, se valorará libremente"[6].

Finalmente, la preservación del acta de infracción - en cuanto a los hechos que encierra- es una respuesta Resolución de Superintendencia N° 031-2020- SUNAFIL que aprueba la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, el cual señala que si el inspector conoce de la existencia de un proceso judicial tramitándose, sobre los mismos hechos, partes y fundamentos que la inspección está evaluando, deberá disponer el término y comunicar al Supervisor Inspector para el archivo o cierre de la orden de inspección.

Contenido actas de infracción y resoluciones respecto al incumplimiento de adeudos laborales

---

[5] Salas Barrera, Erick (2018). *La naturaleza jurídica de la prueba preconstituida en el Código Procesal Penal de 2004* [Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho Penal], Pontificia Universidad Católica del Perú, p 23.

[6] Rebollo Puig, M. (2013). La actividad inspectora. En J. J. Díez Sánchez (Ed.), Función Inspectora: Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (págs. 55-116). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Según lo establecido en el numeral a.2), del literal a., del inciso 1, del artículo 3 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, la inspección laboral tiene de vigilar y exigir el cumplimiento de "las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales", sobre todo el de materia de relaciones laborales individuales y colectivas.

En desarrollo de estos objetivos, la Ley bajo comentario, en su artículo 5, establece las facultades de los inspectores laborales. En primer lugar, está investido de autoridad para "examinar en el centro de trabajo la documentación y los libros de la empresa con relevancia en la verificación del cumplimiento de la legislación sociolaboral". En segundo lugar, puede recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función inspectiva". En tercer lugar, el inspector puede, finalizada la labor inspectiva, "requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral".

Bajo ese marco, es que la presente propuesta legislativa propone que la labor de los inspectores determine el monto de los adeudos laborales. En concreto, se precisa que las actas de infracción también se ocupen de señalar las obligaciones de pago incumplidas, los montos adeudados por cada uno de los conceptos y períodos investigados". Asimismo, que las resoluciones contengan la misma información. Esto resulta de trascendencia, debido que estos actos administrativos podrán convertirse en títulos ejecutivos, como detallaremos en el próximo apartado.

Resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo firmes como títulos ejecutivos

De acuerdo al artículo 258.2 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS), la resolución administrativa será ejecutiva "cuando ponga fin a la vía administrativa" y, de manera excepcional, "podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto no sea ejecutiva". Visto así, nos movemos en el escenario en el que las resoluciones administrativas de trabajo son firmes, más aún cuando estas hayan determinado el incumplimiento de pagos a los trabajadores o la restitución de derechos.

En el caso de la inspección laboral, las infracciones laborales tipificadas de leves o graves tienen como última instancia las Intendencias Regionales de Fiscalización Laboral (o Intendencia de Lima Metropolitana para esta región), de acuerdo a lo señalado en el artículo 43 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR; mientras que las sanciones muy graves, serán vistas en última instancia por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según lo regulado en el artículo 14 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

En este marco, el proceso de ejecución de resoluciones administrativas laborales firmes ante el Poder Judicial no busca validar el pronunciamiento, sino hacer efectiva la decisión que

reconoce el procedimiento sancionador en favor del trabajador[7]. En este caso, la resolución administrativa laboral firme es un título ejecutivo porque cumple con estar definido por la ley y refiere a obligación cierta y exigible[8], tal como lo determina el artículo 689 del Código Procesal Civil.

En caso la resolución administrativa firme no sea cumplida voluntariamente por el empleador, el Estado tiene la obligación de garantizar su cumplimiento. Esto es así porque dicha resolución está investida con la calidad de "cosa decidida" y tiene la cobertura del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocida en la Constitución Política del Perú. Por ello, el proceso de ejecución judicial es el mecanismo idóneo para dar cumplimiento a la resolución.

Por tanto, "detrás de la efectiva ejecución de las resoluciones judiciales o administrativas firmes no sólo se encuentra involucrado el derecho del beneficiario a ser repuesto en el goce de su derecho conculcado por el sujeto infractor, sino también la legitimación del sistema de protección de derechos a cargo de la administración pública y del Poder Judicial, pues si se permitiese que tales decisiones no se cumplan, se deslegitimaría todo este sistema y la población no tendría confianza alguna en la administración de justicia pues no valdría de nada el haber obtenido un pronunciamiento favorable cuanto éste no se puede ejecutar"[9].

I. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa plantea la modificación de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, de acuerdo al cuadro que se detalla a continuación.

Ley 28806	TEXTO MODIFICADO
Artículo 46.- Contenido de las Actas de Infracción Las Actas de Infracción de la Inspección del Trabajo, reflejarán: a) Los hechos constatados por el Inspector del Trabajo que motivaron el acta. b) La calificación de la infracción que se impute, con expresión de la norma vulnerada.	**Artículo 46. Contenido de las Actas de Infracción** Las Actas de Infracción de la Inspección del Trabajo, reflejarán: a) Los hechos constatados por el Inspector del Trabajo que motivaron el acta. b) La calificación de la infracción que se impute, con expresión de la norma vulnerada.

[7] Ramos Rivera, Angel Tomás (2022). La ejecución de las resoluciones administrativas firmes derivadas del procedimiento inspectivo en el proceso de ejecución laboral. [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social], Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 15.
[8] Idem.
[9] Ibidem, p. 21.

c) La graduación de la infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación. d) En los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal.	c) La graduación de la infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación. d) En los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal. **e) En los casos de obligaciones de pago incumplidas, los montos adeudados por cada uno de los conceptos y períodos investigados.**
Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses.	**Artículo 47. Carácter de las Actas de Infracción** Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe **y se configuran como prueba preconstituida.**
Artículo 48.- Contenido de la resolución 48.1 La resolución que impone una multa debe estar fundamentada, precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados. 48.2 Contendrá expresamente tanto en la parte considerativa y resolutiva el mandato de la Autoridad Administrativa de Trabajo, dirigido al sujeto o sujetos responsables, para que cumplan con subsanar las infracciones por las que fueron sancionados. La resolución consentida o confirmada tiene mérito ejecutivo respecto de las obligaciones que contiene.	**Artículo 48. Contenido de la resolución** 48.1 La resolución que impone una multa debe estar fundamentada, precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida, los trabajadores afectados **y en los casos de obligaciones de pago incumplidas, los montos adeudados por cada uno de los conceptos y períodos investigados.** 48.2 Contendrá expresamente tanto en la parte considerativa y resolutiva el mandato de la Autoridad Administrativa de Trabajo, dirigido al sujeto o sujetos responsables, para que cumplan con subsanar las infracciones por las que fueron sancionados. La resolución consentida o confirmada tiene mérito ejecutivo respecto de las obligaciones **de pago incumplidas u otras** que contiene.

Asimismo, propone la modificación de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, en los términos que se detallan a continuación.

Ley 29497	TEXTO MODIFICADO
Artículo 57.- Títulos ejecutivos Se tramitan en proceso de ejecución los siguientes títulos ejecutivos: a) Las resoluciones judiciales firmes; b) Las actas de conciliación judicial; c) Los laudos arbitrales firmes que, haciendo las veces de sentencia, resuelven un conflicto jurídico de naturaleza laboral; d) Las resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo firmes que reconocen obligaciones; e) El documento privado que contenga una transacción extrajudicial; f) El acta de conciliación extrajudicial, privada o administrativa; y g) La liquidación para cobranza de aportes previsionales del Sistema Privado de Pensiones.	**Artículo 57.- Títulos ejecutivos** Se tramitan en proceso de ejecución los siguientes títulos ejecutivos: a) Las resoluciones judiciales firmes; b) las actas de conciliación judicial; c) Los laudos arbitrales firmes que, haciendo las veces de sentencia, resuelven un conflicto jurídico de naturaleza laboral; **d) Las resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo firmes que reconocen obligaciones de pago incumplidas entre otras;** e) El documento privado que contenga una transacción extrajudicial f) El acta de conciliación extrajudicial, privada o administrativa; y g) La liquidación para cobranza de aportes previsionales del Sistema Privado de Pensiones.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto de las entidades públicas más que el ya asignado.

Las disposiciones de la presente iniciativa legislativa tienen un impacto positivo en la efectiva garantía de los derechos laborales y que son de conocimiento de las Autoridad Inspectiva de Trabajo. Con ella, los resultados de la inspección laboral serán un instrumento que podrán utilizar para restaurar aquellos derechos laborales de índole económica que estarían siendo conculcados.

III. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se vincula con la 14°[10] política de Estado del Acuerdo Nacional relativa al Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, que se detalla a continuación:

> "Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible."

Asimismo, de acuerdo al artículo 1 de la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, guarda relación con los temas 52 "Modificación y desarrollo de la normativa laboral vigente" y 53 "Mejora en los derechos y condiciones laborales" de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.

---

[10] Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de: http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/ii-equidad-y-justicia-social/14-acceso-al-empleo-pleno-digno-y-productivo/