



**HEIDY JUAREZ CALLE**  
**Congresista de la República**

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY 28806, LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO, PARA DIFERENCIAR LAS FUNCIONES INSTRUCTORAS Y SANCIONADORAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR LABORAL A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL, GARANTIZANDO SU CELERIDAD Y EFICACIA**

La congresista de la República que suscribe, **HEIDY JUÁREZ CALLE**, integrante del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, en uso de las facultades de iniciativa legislativa prevista en los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú, y en los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente proyecto de ley:

**PROYECTO DE LEY**

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente Ley:

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY 28806, LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO, PARA DIFERENCIAR LAS FUNCIONES INSTRUCTORAS Y SANCIONADORAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR LABORAL A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL, GARANTIZANDO SU CELERIDAD Y EFICACIA**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto modificar el literal a) del artículo 45 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con la finalidad de diferenciar expresamente a las autoridades que intervienen en las fases instructora y sancionadora del procedimiento administrativo sancionador laboral para asegurar un procedimiento más célere, eficiente, especializado y acorde con la naturaleza del Sistema de Inspección del Trabajo, sin menoscabar el derecho al debido procedimiento, el principio de imparcialidad ni el derecho de defensa del administrado.

**Artículo 2. Modificación del artículo 45 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo**

Se modifica el artículo 45 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, el cual queda redactado en los siguientes términos:

#### **“Artículo 45.- Trámite del procedimiento sancionador**

a) El procedimiento **administrativo** sancionador se inicia **únicamente** de oficio, a mérito de Actas de Infracción **emitidas por la Autoridad Inspectiva del Trabajo, ya sea** por la vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral **o por infracciones** a la labor inspectiva.

**La emisión del Acta de Infracción constituye un acto de constatación de hechos y de imputación preliminar, y no implica el ejercicio de funciones instructoras.**

b) **En la misma diligencia de inspección del trabajo, la autoridad inspectiva puede disponer el inicio del procedimiento sancionador**, para lo cual se notificará al sujeto o sujetos, **los hechos** que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir y la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer.

c) Luego de notificado el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el sujeto o sujetos responsables, en un plazo **no menor de cinco (5) días hábiles** presentarán los descargos que estimen pertinentes **ante la autoridad instructora.**

d) Vencido el plazo y con el respectivo descargo o sin él, la Autoridad, si lo considera pertinente, practicará de oficio las actuaciones y diligencias necesarias para el examen de los hechos, con el objeto de recabar los datos e información necesaria para determinar la existencia de responsabilidad de sanción, **luego de lo cual formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.**

e) Concluido el trámite precedente, **se remite los actuados a la autoridad sancionadora. El informe final de instrucción no es vinculante para la emisión de la resolución de la autoridad sancionadora, que puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento.**

**La resolución correspondiente se emite en un plazo máximo de quince (15) días hábiles de recibido el informe final de la autoridad sancionadora.**

(...)

### **Artículo 3. Adecuación normativa**

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, adecuará el Reglamento de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y las normas internas de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL a lo dispuesto en la presente ley, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados desde su entrada en vigor.

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

#### **Única. Principios aplicables**

La aplicación de la presente ley se rige por los principios del procedimiento administrativo sancionador previstos en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en especial los principios de debido procedimiento, imparcialidad, celeridad, razonabilidad, verdad material.

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. Problemática identificada**

#### **1. Situación problemática**

El Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) laboral, a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), ha experimentado en los últimos años un incremento significativo de su complejidad normativa y procedimental, particularmente a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N.º 1272, que modificó la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), incorporando de manera general una fase instructora obligatoria en los procedimientos administrativos sancionadores.

Dicha modificación ha sido aplicada al PAS laboral sin una delimitación expresa y sistemática de las funciones y autoridades que intervienen en cada una de sus etapas dentro del marco de la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, pese a que el Sistema de Inspección del Trabajo cuenta con una fase previa de actuaciones inspectivas de naturaleza técnica, especializada y exhaustiva, orientada a:

- La verificación directa y objetiva de los hechos materia de fiscalización.
- La recopilación y valoración de los medios probatorios pertinentes.
- La identificación de las normas sociolaborales presuntamente infringidas.
- La determinación preliminar de la responsabilidad administrativa del sujeto inspeccionado.

La ausencia de una diferenciación clara entre las funciones de constatación de hechos, instrucción y sanción en el procedimiento administrativo sancionador laboral a cargo de la SUNAFIL ha generado, en la práctica administrativa, dilaciones innecesarias, confusión funcional respecto del rol del inspector actuante, del órgano instructor y de la autoridad sancionadora, así como una afectación a la coherencia interna y eficiencia del procedimiento sancionador laboral.

Si bien la diferenciación funcional entre las fases instructora y sancionadora se encuentra prevista a nivel reglamentario en el Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, esta no ha sido incorporada de manera expresa en la Ley N.º 28806. En atención a la naturaleza sancionadora del procedimiento administrativo laboral, resulta necesario elevar dicha regulación a rango de ley, con el objeto de reforzar la seguridad jurídica, garantizar el debido procedimiento, el principio de imparcialidad y el derecho de defensa del administrado, así como fortalecer la legitimidad y

eficiencia del Sistema de Inspección del Trabajo.

## **2. Duplicidad funcional y deficiente delimitación de competencias**

Conforme a la LPAG, la fase instructora tiene por finalidad la investigación de los hechos, la formulación de imputaciones y la evaluación de los medios probatorios. Sin embargo, en el ámbito del Sistema de Inspección del Trabajo, estas funciones ya son desarrolladas de manera previa y especializada durante las actuaciones inspectivas, las cuales culminan con la emisión del Acta de Infracción.

El Acta de Infracción constituye un documento técnico debidamente motivado que contiene, como mínimo:

- La descripción clara y detallada de los hechos constatados.
- La identificación precisa de las normas sociolaborales infringidas.
- La valoración de los medios probatorios recabados.
- La imputación concreta de responsabilidad administrativa.

No obstante, la ley vigente no diferencia expresamente a la autoridad inspectiva de la autoridad instructora ni de la autoridad sancionadora, lo que ha derivado en una duplicidad funcional, en la reiteración innecesaria de análisis ya efectuados y en una dilación indebida del procedimiento, sin que ello suponga una mejora sustantiva en la garantía del derecho de defensa.

## **3. Afectación a la celeridad, eficacia y tutela del ordenamiento sociolaboral**

La ausencia de una delimitación expresa y precisa de las funciones entre las autoridades que intervienen inspectiva, instructora y sancionadora dentro de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, del procedimiento administrativo sancionador laboral, ha generado una serie de efectos negativos que inciden directamente en su eficacia.

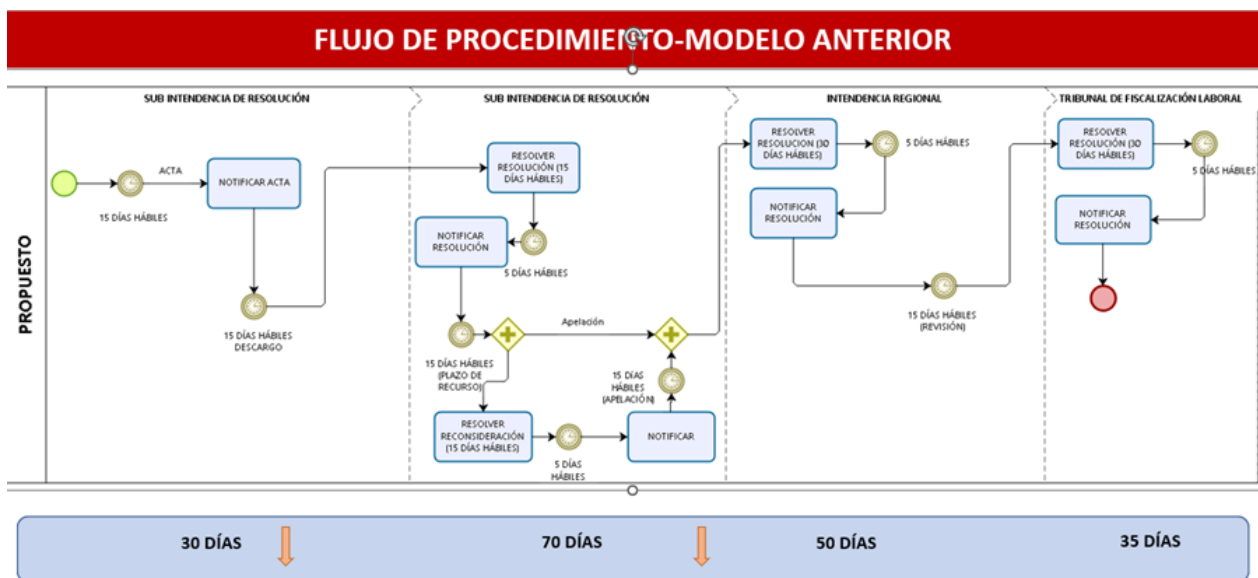
En particular, dicha indefinición funcional ha ocasionado:

- Excesiva dilación del procedimiento administrativo sancionador, al prolongarse innecesariamente los plazos para la emisión de resoluciones.
- Ineficiencia administrativa, como consecuencia de la duplicidad de actuaciones ya realizadas por personal técnico especializado.
- Debilitamiento de la tutela efectiva del ordenamiento sociolaboral, al retrasarse la corrección oportuna de las conductas infractoras.
- Afectación indirecta de los derechos de los trabajadores, quienes

no reciben una respuesta celeré y eficaz por parte del Estado frente a infracciones laborales que, en muchos casos, comprometen derechos de naturaleza alimentaria y fundamental.

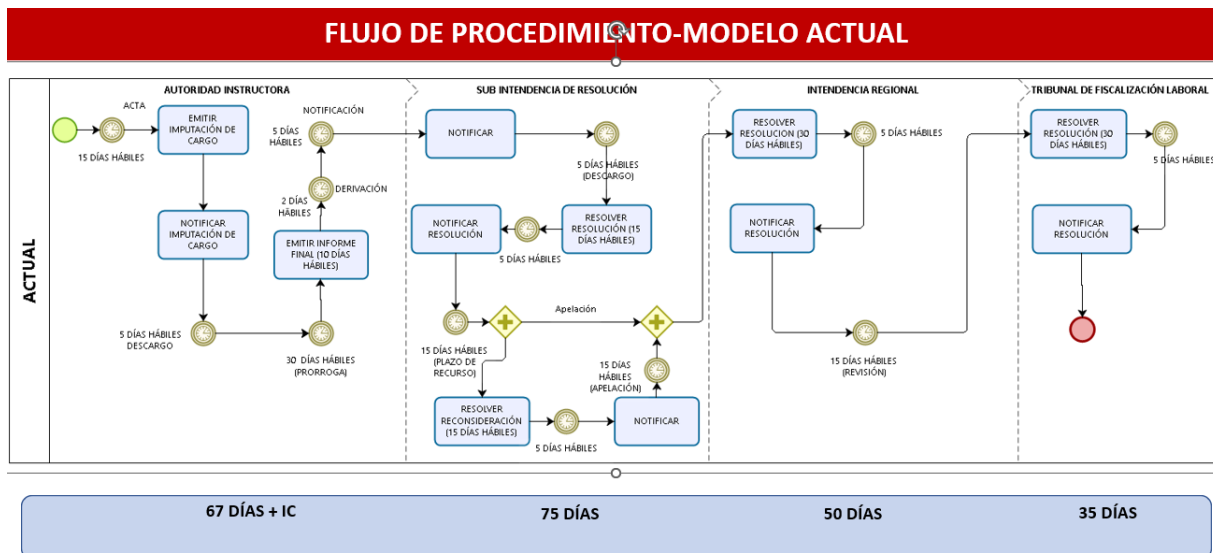
Esta situación resulta incompatible con los principios de celeridad, eficacia, razonabilidad e imparcialidad que deben regir el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, especialmente en el ámbito laboral, donde la protección oportuna de los derechos resulta esencial.

**Grafica 1: Flujo de Procedimiento anterior 42 días hábiles**



**TOTAL PAS: 185 DÍAS HÁBILES**  
**- 42 DÍAS HÁBILES**

**Grafica 2: Flujo de Procedimiento actual 227 días hábiles**



**TOTAL PAS: 227 DÍAS HÁBILES**

En ese contexto, debe destacarse que, poco tiempo después de la emisión del Decreto Legislativo N.º 1272, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) advirtió la necesidad de evitar una aplicación automática de las modificaciones introducidas a la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al procedimiento inspectivo laboral. Ello, en la medida en que la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT) desarrolla en la legislación interna el contenido del Convenio N.º 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), regulando de manera específica la potestad del Estado de vigilar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de exigir las responsabilidades administrativas correspondientes ante su incumplimiento.<sup>1</sup>

Desde esta perspectiva, el MTPE sostuvo que la coexistencia de la LGIT y de la LPAG modificada por el Decreto Legislativo N.º 1272—evidenciaba un aparente conflicto normativo, el cual debía resolverse determinando la relación entre ambas normas a fin de establecer su correcta aplicación al Sistema de Inspección del Trabajo.

En ese mismo sentido, el MTPE concluyó que, si bien el Decreto Legislativo N.º 1272 es una norma posterior a la LGIT, resulta de aplicación el principio de especialidad, conforme al cual la regulación del procedimiento inspectivo laboral corresponde a la norma especial. Este

<sup>1</sup> Oficio N.º 337-2017-MTPE, enero 2017

razonamiento, con el cual se coincide plenamente, ha sido además respaldado por el Tribunal Constitucional, al señalar que, en supuestos de conflicto normativo, “la ley posterior de carácter general no deroga a la ley anterior de carácter especial”, criterio plenamente aplicable al procedimiento inspectivo laboral.<sup>2</sup>

#### **4. Naturaleza especial del procedimiento inspectivo laboral y necesidad de separación de funciones**

El procedimiento inspectivo laboral constituye un procedimiento administrativo especial, reconocido expresamente por la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, cuyo diseño responde a la necesidad de contar con un sistema de fiscalización técnico, inmediato y eficaz, en atención a la relevancia constitucional de los derechos laborales involucrados.

En aplicación del principio de especialidad, resulta necesario que el procedimiento sancionador laboral cuente con una delimitación clara y expresa de las autoridades que intervienen en cada fase, garantizando que:

- La autoridad inspectiva se limite a la constatación de hechos.
- La fase instructora sea ejercida por un funcionario distinto.
- La potestad sancionadora recaiga en una autoridad imparcial, separada de las etapas previas.

Esta diferenciación funcional ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, al señalar que, en caso de conflicto normativo, la ley posterior de carácter general no deroga a la ley anterior de carácter especial, criterio plenamente aplicable al Sistema de Inspección del Trabajo.

Asimismo, la adecuación automática del procedimiento inspectivo laboral a las estructuras propias del procedimiento administrativo general no resulta plenamente compatible con los valores jurídicos que sustentan el derecho al debido procedimiento ni con la necesidad de una tutela eficaz del ordenamiento sociolaboral. En efecto, no resulta estrictamente necesario que el administrado cuente con múltiples y reiteradas oportunidades de descargo y defensa para garantizar su derecho al debido procedimiento, cuando ello solo contribuye a dilatar la determinación de la responsabilidad administrativa y a postergar la restitución oportuna del ordenamiento sociolaboral afectado, en perjuicio de los trabajadores involucrados.

---

<sup>2</sup> Fundamento 54 de la sentencia recaída en el Expediente No 047-2004-AI/TC.

En tal sentido, la separación de funciones que se propone no solo respeta el derecho de defensa del administrado, sino que fortalece la celeridad, eficacia e imparcialidad del procedimiento sancionador laboral, en coherencia con la naturaleza especial del Sistema de Inspección del Trabajo.<sup>3</sup>

## **5. Compatibilidad con el debido procedimiento y el derecho de defensa**

La diferenciación expresa de autoridades en la fase instructora y sancionadora dentro de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, no vulnera el derecho al debido procedimiento ni el derecho de defensa del administrado, los cuales se encuentran garantizados mediante:

- La participación del administrado durante las actuaciones inspectivas.
- La notificación del Acta de Infracción debidamente motivada.
- La presentación de descargos.
- El acceso a la doble instancia administrativa y, de ser el caso, al Tribunal de Fiscalización Laboral.

Por el contrario, la presente iniciativa legislativa busca restablecer un equilibrio razonable entre la garantía del derecho de defensa y la necesidad de contar con un procedimiento sancionador laboral célere, eficiente e imparcial, en cumplimiento del deber constitucional del Estado de proteger efectivamente los derechos de los trabajadores.

## **II. FUNDAMENTOS LEGALES O MARCO NORMATIVO**

### **1. Marco constitucional**

La presente iniciativa se sustenta en los siguientes artículos de la Constitución Política del Perú:

- **Artículo 22: Protección y fomento del empleo**  
El trabajo como un deber y un derecho, base del bienestar social y un medio de realización de la persona.
- **Artículo 23: El Estado y el Trabajo**  
Establece la obligación del Estado de promover condiciones para el progreso social y económico, especialmente mediante políticas de empleo y protección de los derechos laborales.

---

<sup>3</sup> Algunas consideraciones con miras al fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo peruano». En: Foro Jurídico. Revista de Derecho, Año 20, N.º 21, 2023, p. 288

- **Artículo 26: Principios que regulan la relación laboral**  
Consagra los principios de igualdad de oportunidades, irrenunciabilidad de derechos laborales y protección adecuada del trabajador.
- **Artículo 44: Deberes del Estado**  
Señala como deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y establecer un orden jurídico justo.  
Asimismo, el **artículo 139 inciso 3**, reconoce el debido proceso, aplicable al ámbito administrativo, el cual debe interpretarse de manera razonable y proporcional, sin generar cargas procedimentales innecesarias.

## 2. Marco legal Nacional

- **Ley N.º 28806**, Ley General de Inspección del Trabajo, que regula un procedimiento especial orientado a la fiscalización efectiva del cumplimiento de la normativa sociolaboral.
- **Decreto Supremo N.º 019-2006-TR**, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

## 3. Marco Internacional

Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en especial los relativos a la inspección del trabajo (Convenios N.º 81 y 129), que obligan a los Estados a contar con sistemas de inspección eficaces y oportunos.

Garantiza el cumplimiento de estos instrumentos relacionados a la inspección del trabajo, a través del conocimiento de su contenido, permite a los estados la posibilidad de promover el desarrollo económico, a través del respeto de condiciones de trabajo que aseguren su dignidad como seres humanos en los diferentes sectores del trabajo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en especial los relativos a la inspección del trabajo (Convenios N.º 81 y 129 <https://share.google/qS8or8WVvrBWmhcfM>)

### **III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente ley produce los siguientes efectos en el ordenamiento jurídico nacional:

- Precisa y redefine el diseño procedimental del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) laboral, estableciendo de manera expresa la diferenciación de las autoridades que intervienen en la fase inspectiva, instructora y sancionadora, en concordancia con la naturaleza especial del Sistema de Inspección del Trabajo.
- Fortalece el principio de separación de funciones dentro del procedimiento administrativo sancionador laboral, garantizando que la fase instructora y la potestad sancionadora sean ejercidas por funcionarios o servidores distintos, lo que contribuye a reforzar la imparcialidad y objetividad de la actuación administrativa.
- Reafirma la especialidad del procedimiento inspectivo laboral frente a la aplicación supletoria de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, evitando interpretaciones extensivas que desnaturalicen el régimen especial previsto en la Ley N.º 28806.
- Optimiza la aplicación de la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, sin derogarla ni alterar su estructura esencial, fortaleciendo sus principios de celeridad, eficacia y razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora.
- Contribuye a la seguridad jurídica, al clarificar el alcance del Acta de Infracción como acto de constatación de hechos e imputación preliminar, diferenciándolo de las funciones propias de la fase instructora y de la decisión sancionadora.
- Promueve una mayor coherencia normativa y funcional, reduciendo la duplicidad de actuaciones administrativas y asegurando un procedimiento administrativo sancionador laboral más eficiente, especializado y acorde con la finalidad de protección del ordenamiento sociolaboral.

#### IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto adicional al presupuesto público, dado que no crea nuevas entidades, órganos ni plazas, no requiere recursos logísticos o tecnológicos adicionales, tiene como objetivo la optimización de procedimientos ya existentes.

##### A continuación, beneficios directos

Beneficiarios	Beneficios Directos
<b>Trabajadores</b>	La reducción de plazos del procedimiento sancionador permite una respuesta más oportuna frente a infracciones laborales, fortaleciendo la tutela efectiva de los derechos sociolaborales y desincentivando su incumplimiento.
<b>Estado</b>	La presente iniciativa contribuye a una mayor eficiencia institucional, al reducir la carga administrativa y optimizar el uso de recursos públicos, en concordancia con los principios de economía y celeridad.
<b>SUNAFIL</b>	La medida permite una mejor asignación de recursos humanos y técnicos, mejorando los indicadores de desempeño y fortaleciendo la capacidad operativa de la autoridad inspectiva.
<b>Empleadores</b>	Se establece un procedimiento más simple, claro y previsible, que refuerza la seguridad jurídica y garantiza el ejercicio razonable del derecho de defensa.
<b>Sistema Jurídico</b>	La iniciativa reafirma el principio de especialidad del procedimiento inspectivo laboral y fortalece la celeridad administrativa, contribuyendo a la coherencia del ordenamiento jurídico.

Finalmente, la presente iniciativa contribuyendo a un sistema de fiscalización laboral más confiable.



**HEIDY JUAREZ CALLE**  
**Congresista de la República**

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

## **V. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente propuesta legislativa se articula con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

**Política de Estado N.º 14:** Acceso al empleo pleno digno y productivo, al reforzar la protección de los derechos laborales.

**Política de Estado N.º 24:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente, al servicio de las personas y sus derechos

La iniciativa se alinea con los objetivos de modernización del Estado, promoviendo un procedimiento administrativo laboral más ágil, eficiente y orientado a resultados, sin sacrificar derechos y políticas fundamentales.