



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR

## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2021-2022

**Señora Presidenta:**

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS), las siguientes iniciativas legislativas:

**Proyecto de Ley 1324/2021-CR**, presentado por el grupo Parlamentario Partido Perú Libre, a iniciativa del Congresista Bernardo Quito Sarmiento, "Ley que amplía el ámbito de la inspección de trabajo al régimen laboral del decreto legislativo N° 1057".

**Proyecto de Ley 1900/2021-CR**, presentado por el grupo Parlamentario Partido Perú Libre, a iniciativa de la Congresista María Antonieta Agüero Gutiérrez, "Ley que optimiza la inspección del trabajo".

La CTSS, en su XVII sesión ordinaria del 24 de mayo de 2022, acordó por MAYORÍA Y CON TEXTO SUSTITUTORIO la APROBACIÓN del dictamen recaído en los proyectos 1324/2021-CR y 1900/2021-CR, con el voto favorable de los congresistas Isabel Cortez Aguirre, Jorge Coayla Juárez, María Agüero Gutiérrez, Jorge Marticorena Mendoza, Juan Carlos Mori Celis, Segundo Quiroz Barboza, Bernardo Quito Sarmiento, Tania Ramírez García, César Revilla Villanueva y Cruz Zeta Chunga, la abstención de los congresistas Luis Aragón Carreño y José Cueto Aservi. Votó en contra la congresista Adriana Tudela Gutiérrez. Asimismo, en la misma sesión, se aprobó por UNANIMIDAD la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados.

### I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 1324/2021-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario el 17 de febrero de 2022 e ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 21 de febrero como única comisión dictaminadora.



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

### DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, 276 Y SERVIR

El Proyecto de Ley 1900/2021-CR fue presentado al Área de Trámite Documentario el 28 de abril de 2022 e ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 05 de mayo como única comisión dictaminadora.

La CTSS revisó y verificó el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad del proyecto en mención que, al ser calificado positivamente, fue admitido por esta comisión para su estudio y dictamen.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de Ley 1324/2021-CR se compone de dos (3) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales. En el primero, se señala que, la presente ley tiene como objeto ampliar el ámbito de la inspección de trabajo, previsto en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, a las prestaciones laborales del régimen laboral especial del Decreto Legislativo N° 1057.

Luego, en el segundo artículo, se establece modificar el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en los siguientes términos:

Modifícase el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

### **"Artículo 4. Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo**

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada o al régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057.

(...)"



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

La primera disposición complementaria, sobre su vigencia, propone entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

En la segunda disposición complementaria, sobre su reglamentación, propone que el Poder Ejecutivo adecúa las normas reglamentarias que correspondan a la presente ley dentro de los treinta (30) días de su entrada en vigor.

**El proyecto de Ley 1900/2021-CR** se compone de tres (3) artículos y una única disposición complementaria y una única disposición transitoria.

Artículo 1. Objeto. Modificar parcialmente la Ley General de Inspección para optimizar la inspección de trabajo para incluir en su ámbito a las entidades públicas con personal de los regímenes DL: 276, DL. 1057 y SERVIR, la identificación y sanción de los funcionarios y servidores infractores por responsabilidades personalísimas y para dar jerarquía de título ejecutivo a las actas de infracción, para el funcionamiento y actuación efectivos del sistema inspectivo para procurar el cumplimiento de las obligaciones socio laborales.

Artículo 2. Modifíquese los artículos 4, 32, 47 y 51 de la Ley 28806 Ley General de Inspección de Trabajo.

Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas socio laborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, sujetos al régimen laboral de la actividad privada y los regímenes laborales públicos (D.L. 276. CAS, SERVIR).

Artículo 32.- Sujetos responsables Son sujetos responsables de la infracción las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, inscritas o no inscritas, de acuerdo a la ley de la materia, sociedades conyugales, sucesiones indivisas, otras formas de patrimonio autónomo, que incurran en las infracciones administrativas de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la presente Ley, y en particular, las siguientes:

- a) El empleador, en la relación laboral.
- b) Los empleadores, respecto de la inscripción del trabajador en los regímenes contributivos de la seguridad social.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

- c) Las personas naturales o jurídicas, respecto de la normativa de colocación, fomento del empleo y modalidades formativas.
- d) Los transportistas, agentes, consignatarios, representantes y, en general, las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades en puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a las operaciones de emigración e inmigración.
- e) Los empleadores que desarrollen actividades mediante vehículos y medios de transporte en general, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera; los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para el servicio de aquellos.
- f) Los empleadores, respecto de la normativa sobre trabajo de extranjeros
- g) Las empresas especiales de servicios y las cooperativas de trabajadores, que brinden servicios de intermediación laboral y las empresas usuarias respecto de las obligaciones que se establecen en la Ley de la materia.
- h) Las empresas que brindan servicios no comprendidos en el numeral anterior y las empresas usuarias.
- i) Las agencias de empleo y las empresas usuarias, respecto de las obligaciones que se establecen en su legislación específica.
- j) Los empleadores que incumplan las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social.
- k) Los funcionarios y servidores públicos de las entidades del Estado cuando sea individualizados como responsables o ejecutores directos de las siguientes infracciones.

K.1. No cumplir con la obligación de comunicar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la recepción de una queja o la toma de conocimiento de hechos vinculados a un caso de hostigamiento sexual o la decisión o



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

resultado del procedimiento de investigación y sanción del hostigamiento sexual.

k.2. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el descuento y la entrega de cuotas sindicales y contribuciones destinadas a la constitución y fomento de las cooperativas formadas por los trabajadores sindicalizados.

k.3. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical

k.4. No adoptar las medidas previstas en el artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.

k.5. La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores.

k.6. La discriminación de un trabajador por el libre ejercicio de su actividad sindical

k.7. No adoptar las medidas necesarias para prevenir o cesar los actos de hostilidad, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales.

k.8. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección de las mujeres trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia.

k.9. La discriminación del trabajador, directa o indirecta, en materia de empleo u ocupación, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV.

La responsabilidad individualizada de los funcionarios y servidores públicos en estos supuestos conlleva a que sean obligados solidarios en el pago de las multas, sin perjuicio de las sanciones administrativas y laborales que se desprendan.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

La enumeración de los sujetos responsables no es excluyente, atendiendo a la naturaleza de cada una de las normas materia de inspección.

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 constituye título ejecutivo.

Artículo 51.- Ejecutoriedad de las resoluciones de la Autoridad de Inspección del Trabajo La sola presentación de una demanda contencioso administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa o aquellas emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el Sistema de Inspección del Trabajo, salvo resolución judicial firme que disponga lo contrario.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 57 de la Ley 29497 Nueva Ley Procesal del Trabajo.

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;



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

- g) la liquidación para cobranza de aportes previsionales del Sistema Privado de Pensiones
- h) Las actas de infracción emitidas por los órganos del sistema inefectivos

Disposiciones complementarias

Única. En el plazo de 90 días calendario el Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento de la Ley General de inspección a las disposiciones de la presente ley

Disposiciones transitorias

Única. La actuación de la Inspección de Trabajo con respecto de los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas socio laborales en las entidades públicas se implementará en forma progresiva.



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

### III. MARCO NORMATIVO

#### 3.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo
- Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil

#### 3.2 Legislación internacional

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### IV. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

#### 4.1. Opiniones solicitadas

Para el estudio del Proyecto de Ley N° 850/2021-CR, la CTSS solicitó opinión a las instituciones que figuran en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1**  
**Solicitudes de opinión realizadas**

| Entidad | Documento | Fecha |
|---------|-----------|-------|
|---------|-----------|-------|



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

|                                                              |                                    |                     |
|--------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------|
| Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo                 | OFICIO No 001546-2021-2022/CTSS-CR | 11 de marzo de 2022 |
| Ministerio de Economía y Finanzas                            | OFICIO No 001547-2021-2022/CTSS-CR | 11 de marzo de 2022 |
| Central Unitaria de Trabajadores del Perú - CUT              | OFICIO No 001544-2021-2022/CTSS-CR | 11 de marzo de 2022 |
| Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP        | OFICIO No 001542-2021-2022/CTSS-CR | 11 de marzo de 2022 |
| Central de Trabajadores del Perú – CTP                       | OFICIO No 001545-2021-2022/CTSS-CR | 11 de marzo de 2022 |
| Central Autónoma de Trabajadores del Perú – CATP             | OFICIO No 001543-2021-2022/CTSS-CR | 11 de marzo de 2022 |
| Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR               | OFICIO No 001548-2021-2022/CTSS-CR | 11 de marzo de 2022 |
| Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Sunafil | OFICIO No 001549-2021-2022/CTSS-CR | 11 de marzo de 2022 |
| Coordinadora Nacional de Trabajadores CAS                    | OFICIO No 001550-2021-2022/CTSS-CR | 11 de marzo de 2022 |

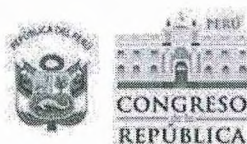
**Opiniones recibidas**

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social recibió las opiniones que figuran en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 2**  
**Opiniones recibidas sobre el Proyecto de Ley 395/2021-CR**

| Entidad                                          | Documento                  |
|--------------------------------------------------|----------------------------|
| Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo     | OFICIO N° 0516-2022-MTPE/1 |
| Central Autónoma de Trabajadores del Perú – CATP | OFICIO N° 056-2022-SE-CATP |
| Coordinadora Nacional de Trabajadores CAS        | OFICIO N° 008-2022-CNTCAS  |

Como consecuencia de las solicitudes de opinión técnica antes mencionadas la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recibió las opiniones antes señaladas, cuyas principales recomendaciones se transcriben a continuación:



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

### DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, 276 Y SERVIR

#### Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE

El Ministerio de trabajo y Promoción del Empleo remitió el OFICIO N° 0516-2022-MTPE/1, en el cual se señala que el proyecto de ley es NO VIABLE, por lo siguiente:

Sobre el particular, la DPRPFLITCDL de la DGPPFLIT refiere en el documento de la referencia d), lo siguiente: "(...) corresponde tener en cuenta la finalidad de los sistemas administrativos y funcionales que forman parte de la organización estatal y la probable colisión que podría producirse con la propuesta del Proyecto de Ley." En esa misma línea, la SUNAFIL señala que "(...) la propuesta legislativa de encargar la eventual fiscalización de los trabajadores contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, desnaturalizaría la finalidad del sistema funcional de inspección del trabajo, del sistema administrativo de la gestión de recursos humanos del sector público (...)."

Dichas opiniones son emitidas en base a las funciones establecidas por el ordenamiento jurídico, a cada Sistema Administrativo del Poder Ejecutivo, siendo en el presente caso las atribuidas a la SUNAFIL y a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), cuya rectoría es ejercida por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

El ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo de la SUNAFIL, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 28806, se puede ejercer en las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

De igual forma, el literal i) del artículo 4 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley N° 28806, Ley de General de Inspección del Trabajo, y la Ley N° 27867, Ley de Gobiernos Regionales; dispone como una de las funciones generales de la SUNAFIL, el vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales en el régimen laboral privado en el orden socio laboral, y para el caso de los trabajadores que prestan servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral de la actividad privada, la SUNAFIL



#### COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

#### DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, 276 Y SERVIR

coordina con SERVIR.

En consecuencia, se advierte que de aprobarse la propuesta legislativa conllevaría a un mayor gasto de recursos por parte de SUNAFIL y una eventual asignación de recursos por parte del Estado a efectos de cubrir dicho aumento, por lo cual se concluye que la iniciativa legislativa implica un incremento del gasto público, contraviniendo así el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme al cual los representantes del Congreso no tienen iniciativa legislativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

#### **Central Autónoma de Trabajadores del Perú – CATP**

La referida central manifiesta su opinión favorable al proyecto de ley porque consideran que el Estado se encuentra obligado a cumplir con sus compromisos internacionales suscritos, por lo tanto, progresivamente debe emitir medidas para garantizar que por acción u omisión no se violen derechos humanos no se incremente la desigualdad o discriminación en la sociedad.

Asimismo, les parece oportuno señalar que al incrementarse las actividades de SUNAFIL a otros regímenes es necesario en primer lugar garantizar que el personal inspectivo fortalezca sus capacidades y se permita que el "Inspector Auxiliar tenga las mismas competencias que el inspector".

#### **Coordinadora nacional de Trabajadores CAS**

La referida coordinadora manifiesta que La problemática laboral de los trabajadores del régimen CAS, hace que este régimen laboral sea objeto de diversas vulneraciones a los derechos de los trabajadores, sin una fiscalización efectiva, preventiva y sancionadora de las contravenciones a la normatividad socio laboral o las condiciones de trabajo.

La delimitación restrictiva del ámbito de actuación de SUNAFIL en las relaciones laborales del sector público, solamente al régimen del Decreto Legislativo 728, configura una discriminación hacia los trabajadores del régimen CAS, quienes forman un régimen distinto al de la carrera administrativa: pues la ausencia de Inspección del Trabajo en este ámbito afecta directamente la eficacia del cumplimiento de las normas socio laborales;



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

### DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, 276 Y SERVIR

constituyendo un trato diferenciado respecto a una determinada categoría de trabajadores, es decir, contrario al derecho fundamental de igualdad ante la ley y no discriminación consagrada en el artículo 2, numeral 2, de la Constitución Política del Perú.

Como representante de los trabajadores CAS, **mostramos nuestra APROBACIÓN a la propuesta legislativa del Congresista JAIME QUITO SARMIENTO**, pues no genera gasto al Tesoro Público ni demanda recursos adicionales, la actuación de la Inspección del Trabajo se financia con cargo a los presupuestos institucionales de la Superintendencia Nacional de Fiscalización laboral, por lo tanto, no afecta el equilibrio presupuestal.

Se beneficiará a cerca de 350 mil trabajadores del régimen de contratación administrativa de servicios que podrán contar con una herramienta eficaz para promover la prevención, atención y sanción al incumplimiento de la normativa socio laboral, como parte del Sistema de Inspección de Trabajo. En ese sentido, también se podrá prevenir los conflictos laborales en los centros de trabajo.

Asimismo, el Estado consolida su actuación inspectora con miras a garantizar el respecto a los derechos y la dignidad de los trabajadores, contribuyendo al cumplimiento de las obligaciones socio laborales de las entidades públicas.

## V. ANALISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

### 5.1. Análisis técnico

#### 5.1.1. Análisis Constitucional

El artículo 26.º, inciso 1.º de la Constitución dispone que en la relación laboral se debe respetar la igualdad de oportunidades sin discriminación. Al respecto, el Tribunal ha precisado que: La igualdad de oportunidades –en estricto, igualdad de trato– obliga a que la conducta ya sea del Estado o los particulares, en relación a las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, por ende, arbitraria. En ese sentido, la discriminación en materia laboral aparece cuando se afecta al trabajador en sus características innatas como ser humano (lo propio y privativo de la especie), o cuando se vulnera la cláusula de no discriminación prevista por la Constitución.

En el inciso 2.º de la Constitución dispone que en la relación laboral se debe respetar el



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley. Al respecto, este mismo Colegiado ha establecido que el principio en cuestión: Hace referencia a la regla de no revocabilidad e irrenunciabilidad de los derechos reconocidos al trabajador por la Constitución y la ley. Al respecto, es preciso considerar que también tienen la condición de irrenunciables los derechos reconocidos por los tratados de Derechos Humanos, toda vez que estos constituyen el estándar mínimo de derechos que los Estados se obligan a garantizar a sus ciudadanos.

El artículo 22° de la Constitución establece que el trabajo es un deber y un derecho, interesando únicamente, en el caso de autos, su dimensión como derecho, en atención al contenido de la demanda. Además, el tercer párrafo del artículo 23° precisa que «Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador». Se impone, así, una cláusula de salvaguarda de los derechos del trabajador, en concordancia con el artículo 1° de la Constitución, que estatuye que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Con ello, además, se permite que el principio de igualdad surta efectos, justamente, en una relación asimétrica, como la que se produce entre una empresa y un trabajador. 4. La Constitución protege, pues, al trabajador, aun respecto de sus actos propios, cuando pretenda renunciar a los derechos y beneficios que por mandato constitucional y legal le corresponden, evitando que, por desconocimiento o ignorancia –y, sobre todo, en los casos de amenaza, coacción o violencia–, se perjudique. 5. En el presente caso, debe distinguirse entre la rebaja de categoría, la rebaja de sueldo y la rotación del trabajador de un área a otra; en los dos primeros casos, evidentemente se trata de hechos que no pueden ni deben ser tolerados en nuestro ordenamiento jurídico, pues están en abierta contradicción con el artículo 23° de la Constitución, como se ha expuesto en el fundamento 2 de la presente sentencia, y es concordante con su artículo 26°, inciso 2), que dispone que constituye un principio de la relación laboral el carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley, principio que no ha sido respetado en autos, razón por la cual cabe amparar la demanda en tal extremo. No obstante, ello no significa que la solicitud y el acta precitadas sean nulas en su totalidad, sino únicamente la parte de ellas que es contraria a la Constitución y la ley; por lo tanto, parte de su contenido es perfectamente aplicable a la relación laboral. 6. En consecuencia, habiendo manifestado el demandante su disposición a ser trasladado a otra área de trabajo, dentro de su categoría, lo que fue aceptado por la emplazada, como aparece de la Cláusula Tercera del Acta de fojas 23, no puede pretender sustraerse a las consecuencias de sus actos. Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de la atribución que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.° 3428-2004-AA/TC



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

En la sentencia del 13 de junio de 1997<sup>2</sup>, el TC estima que el despido ha vulnerado el derecho del trabajador a la no discriminación y a la libertad de trabajo. Se trata de un trabajador que ganó un concurso interno para una plaza de jefatura de un aeropuerto, pero que no fue nombrado para ese cargo y tras sucesivos reclamos para que se le otorgara la plaza ganada, fue despedido. La sentencia, en sus fundamentos, apela a los derechos a la no discriminación, libertad de trabajo, igualdad de oportunidades sin discriminación e irrenunciabilidad de derechos, reconocidos, respectivamente, en los artículos 2, numerales 2 y 15 y el artículo 26, numerales 1 y 2 de la Constitución. En realidad, en el caso concreto, ninguno de esos derechos fue vulnerado, pues la discriminación, en todo caso, existió en relación a la negativa de la empresa a nombrarlo en la plaza obtenida, lo que sí ocurrió con otros trabajadores; y la libertad de trabajo no es aplicable al caso, por tratarse de un despido, como tampoco lo es el principio de irrenunciabilidad de derechos por cuanto el acto impugnado pertenece al empleador. Se trata, en rigor, de un supuesto de violación al derecho a la tutela judicial efectiva, pues el despido se configuró como una represalia por los continuos reclamos del trabajador<sup>3</sup>.

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional, respecto del derecho a la igualdad, estableció que: Constitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable. Sin embargo, la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato,

<sup>2</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 008-97-AA/TC

<sup>3</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 084-97-AA/TC



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.

Por su parte, el inciso 1 del artículo 26° de la Constitución reconoce que en la relación laboral se respeta el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación. Es evidente que el reconocimiento constitucional de dicho principio CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES 28 laboral constituye una manifestación del derecho a la igualdad en el ámbito de las relaciones labores.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N.º 008-2005-PI/TC, ha señalado que el principio constitucional de igualdad de trato en el ámbito laboral: Hace referencia a la regla de no discriminación en materia laboral. En puridad, plantea la plasmación de la isonomía en el trato previsto implícitamente en el inciso 2) del artículo 2° de la Constitución; el cual específicamente hace referencia a la igualdad ante la ley. Esta regla de igualdad asegura, en lo relativo a los derechos laborales, la igualdad de oportunidades de acceso al empleo. La igualdad de oportunidades –en estricto, igualdad de trato– obliga a que la conducta, ya sea del Estado o los particulares, en relación a las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, por ende, arbitraria.[2] En ese sentido, la discriminación en materia laboral aparece cuando se afecta al trabajador en sus características innatas como ser humano (lo propio y privativo de la especie), o cuando se vulnera la cláusula de no discriminación prevista por la Constitución<sup>4</sup>.

Según lo establecido en la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución; el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional; los artículos 26°, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1° y 24°, de la Convención Americana de Derechos Humanos; 3°, del Protocolo de San Salvador, y 1° y 3°, del Convenio N.º 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, todos ellos ratificados por el Perú, que constituyen parámetro de interpretación constitucional, se proscribe cualquier trato discriminatorio.

En ese sentido, el artículo 1° del Convenio N.º 111 de la OIT dispone: «1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o

<sup>4</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 008-2005-PI/TC



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación(...) (...) 3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.».

Asimismo, el numeral 2 de los Principios y Derechos fundamentales de la OIT dispone que los miembros de la mencionada organización internacional, entre los que se encuentra el Estado Peruano, tienen el compromiso de respetar, promover y hacer realidad la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

En el presente caso, mediante las Resoluciones Ministeriales de fechas 10 de febrero y 7 de setiembre de 2005 se dispuso inscribir a los señores Eduardo Manuel Alfredo Llosa y Humberto Alfredo Urteaga Dulanto en el Cuadro Especial del Escalafón del Servicio Diplomático. Por su parte, para los restantes demandantes obra en autos suficiente información que permite comprobar que, en tanto subsista la normativa cuestionada, a ellos también se les inscribirá en el referido cuadro cuando cumplan los 65 años de edad. Como ya se adelantó, el fundamento para tales medidas es el último párrafo del artículo 13º de la Ley N.º 28091, y los artículos 32º, 33º y 34º del Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República, aprobado por Decreto Supremo N.º 130-2003-RE. Tales normas disponen, entre otras cosas, que: "Los miembros del Servicio Diplomático en situación de actividad, al cumplir 65 años de edad, pasarán a formar parte del Cuadro Especial del Escalafón del Servicio Diplomático. Aquellos funcionarios que se encuentren prestando servicios en el exterior al cumplir dicha edad serán trasladados a la Cancillería como asesores y sólo podrán ser nombrados como jefes de Misión Diplomática en el exterior en casos excepcionales, en consideración a exigencias de interés nacional."<sup>5</sup> Los funcionarios que se encuentren en el Cuadro Especial del Escalafón del Servicio Diplomático mantienen los mismos derechos y prerrogativas de los demás funcionarios en situación de actividad, excepto ocupar cargos en órganos de línea en el Ministerio de Relaciones Exteriores y cargos permanentes en el exterior.

En tal sentido, este Colegiado considera que la evolución del último párrafo del artículo 13º de la Ley N.º 28091, y de los artículos 32º, 33º y 34º del Decreto Supremo

<sup>5</sup> Decreto Supremo N.º 130-2003-RE



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

N.º 130-2003-RE debe determinar si el pase al Cuadro Especial del Escalafón del Servicio Diplomático de los miembros del Servicio Diplomático en situación de actividad, que cumplen sesenta y cinco años de edad, con las limitaciones señaladas, vulnera su derecho a la igualdad y no discriminación por razón de edad.

En cuanto al primer paso (verificación de la diferenciación legislativa), cabe mencionar que la situación jurídica a evaluar se encuentra constituida por las normas que establecen que aquellos miembros del Servicio Diplomático que cumplan 65 años de edad no podrán ocupar cargos en órganos de línea en el Ministerio de Relaciones Exteriores y cargos permanentes en el exterior. La situación jurídica que funcionará en este caso como término de comparación está constituida por las normas que sí permiten a los demás miembros del Servicio Diplomático, de menor edad, ocupar cargos en órganos de línea en el Ministerio de Relaciones Exteriores y cargos permanentes en el exterior. Por tanto, efectuado el respectivo examen, este Colegiado estima que las normas cuestionadas superan este primer nivel, toda vez que otorgan un tratamiento diferenciado a dos situaciones de hecho que, a su vez, resultan diferentes.

Respecto del segundo paso (determinación de la intensidad de la intervención en la igualdad), cabe destacar que al tratarse del impedimento del ejercicio de derechos fundamentales como el derecho al trabajo y de igualdad de oportunidades en la relación laboral, se verifica que las intervenciones normativas tienen una intensidad grave.<sup>6</sup>

En cuanto al cuarto paso (examen de idoneidad), es necesario recordar que se refiere a una relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención, y el fin que busca la medida. En ese sentido, este Colegiado estima que tal relación existe. En consecuencia, debemos seguir con el siguiente paso.

En cuanto al quinto paso (examen de necesidad), cabe mencionar que en el presente caso, tratándose de normas que limitan el ejercicio del derecho fundamental de igualdad de oportunidades en la relación laboral, se requiere de un juicio de igualdad estricto, según el cual, como se ha expuesto, se exige que la medida adoptada, para ser constitucional, deba ser absolutamente indispensable para la consecución del fin legítimo, pues de existir una medida alternativa que, siendo igualmente idónea para

<sup>6</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 01875-2006-PA/TC



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

conseguir el mencionado fin, influya con menor intensidad en el respectivo bien o derecho constitucional o no lo afecte, entonces las medidas cuestionadas resultarán inconstitucionales.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional estima que las normas cuestionadas que limitan el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades en la relación laboral, así como el derecho al trabajo, no resultan absolutamente necesarias para la consecución del fin que se pretende, pues este pudo haber sido conseguido mediante otras medidas igualmente idóneas, pero menos restrictivas de los aludidos derechos fundamentales.

Al respecto, el literal d) del artículo 8º de la Ley N.º 28091 dispone que los funcionarios diplomáticos tienen derecho a desarrollar su carrera de acuerdo a las necesidades institucionales y sus expectativas profesionales. Igualmente, el artículo 30º de la misma ley señala que los funcionarios del Servicio Diplomático, cualquiera sea su categoría, sirven alternadamente seis años en el exterior y tres años en el país y por razones del servicio, debidamente fundamentadas, se puede extender o reducir dichos plazos por un máximo de un año.<sup>7</sup>

El derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22º de la Constitución. Este Tribunal estima que el contenido esencial de este derecho constitucional implica dos aspectos. El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. Aunque no resulta relevante para resolver la causa, cabe precisar que, en el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho es el que resulta relevante para resolver la causa. Se trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa. Debe considerarse que el artículo 27º de la Constitución contiene un «mandato al legislador» para establecer protección «frente al despido arbitrario». Tres aspectos deben resaltarse de esta disposición constitucional:

- a. Se trata de un «mandato al legislador»
- b. Consagra un principio de reserva de ley en garantía de la regulación de dicha protección.

<sup>7</sup> [https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris\\_doctrina\\_constlaboral.pdf](https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris_doctrina_constlaboral.pdf) Recuperado el 29 de marzo del 2022



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”  
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

c. No determina la forma de protección frente al despido arbitrario, sino que la remite a la ley.

Sin embargo, cuando se precisa que ese desarrollo debe ser «adecuado», se está resaltando -aunque innecesariamente- que esto no debe afectar el contenido esencial del derecho del trabajador. En efecto, todo desarrollo legislativo de los derechos constitucionales presupone para su validez el que se respete su contenido esencial, es decir, que no se desnaturalice el derecho objeto de desarrollo. Por esta razón, no debe considerarse el citado artículo 27° como la consagración, en virtud de la propia Constitución, de una «facultad de despido arbitrario» hacia el empleador.

Por este motivo, cuando el artículo 27° de la Constitución establece que la ley otorgará «adecuada protección frente al despido arbitrario», debe considerarse que este mandato constitucional al legislador no puede interpretarse en absoluto como un encargo absolutamente abierto y que habilite al legislador una regulación legal que llegue al extremo de vaciar de contenido el núcleo duro del citado derecho constitucional. Si bien es cierto que el legislador tiene en sus manos la potestad de libre configuración de los mandatos constitucionales, también lo es que dicha potestad se ejerza respetando el contenido esencial del derecho constitucional. Una opción interpretativa diferente sólo conduciría a vaciar de contenido el mencionado derecho constitucional y, por esa razón, la ley que la acogiera resultaría constitucionalmente inadmisibile.

Para el Tribunal Constitucional no se trata de emplazar el problema desde la perspectiva de la dualidad conceptual estabilidad absoluta y estabilidad relativa y, a partir de ello, inferir que al no haber consagrado la Constitución vigente -como lo hizo su predecesora de 1979- la denominada estabilidad absoluta, toda protección reparatoria ante un despido arbitrario sería absolutamente inadmisibile. Por el contrario, planteado en términos de derecho constitucional lo que interesa en el análisis es determinar si el contenido esencial de un derecho constitucional como el derecho al trabajo es o no respetado en su correspondiente desarrollo legislativo. Más precisamente, si la fórmula protectora acogida por el legislador respeta o no el contenido esencial del derecho al trabajo.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 34° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Supremo N.° 003-97-TR, establece que frente a un despido arbitrario corresponde una indemnización «como única reparación». No prevé la posibilidad de reincorporación.<sup>8</sup> El denominado despido *ad nutum* impone sólo una tutela indemnizatoria. Dicha disposición es incompatible

<sup>8</sup> [https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris\\_doctrina\\_constlaboral.pdf](https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/juris_doctrina_constlaboral.pdf) Recuperado el 29 de marzo del 2022



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

### DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, 276 Y SERVIR

con la Constitución, a juicio de este Tribunal, por las siguientes razones:

a. El artículo 34°, segundo párrafo, es incompatible con el derecho al trabajo porque vacía de contenido este derecho constitucional. En efecto, si, como quedó dicho, uno de los aspectos del contenido esencial del derecho al trabajo es la proscripción del despido salvo por causa justa, el artículo 34°, segundo párrafo, al habilitar el despido incausado o arbitrario al empleador, vacía totalmente el contenido de este derecho constitucional.

b. La forma de aplicación de esta disposición por la empresa demandada evidencia los extremos de absoluta disparidad de la relación empleador/trabajador en la determinación de la culminación de la relación laboral. Ese desequilibrio absoluto resulta contrario al principio tuitivo de nuestra Constitución del trabajo que se infiere de las propias normas constitucionales tuitivas del trabajador (irrenunciabilidad de derechos, pro operario y los contenidos en el artículo 23° de la Constitución) y, por lo demás, como consecuencia inexorable del principio de Estado social y democrático de derecho que se desprende de los artículos 43° («República» «social») y 3° de la Constitución, respectivamente. El constante recurso de la demandada a este dispositivo legal es la evidencia de cómo este principio tuitivo desaparece con la disparidad empleador/trabajador respecto a la determinación de la conclusión de la relación laboral.<sup>9</sup>

## 5.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

### Fundamentos de la Inspección del Trabajo

Conforme a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la misión primaria del sistema de inspección del trabajo es "garantizar el cumplimiento de las leyes laborales pertinentes, entendiendo por tales el conjunto de normativa nacional destinada a proteger a todos los trabajadores y, en su caso, a sus familias", cuyos propósitos incluyen la necesidad de garantizar que: se respete la legislación laboral para lograr condiciones de trabajo decentes, los empleadores y trabajadores obtengan información y orientación, los empleadores adopten medidas respecto a la seguridad y salud de los trabajadores y se utilicen la retroalimentación y las lecciones aprendidas como medios de desarrollo de la legislación<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 1124-2001-AA/TC

<sup>10</sup> Oficina Internacional del Trabajo. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo. *Inspección del Trabajo. Lo qué es y lo qué hace*. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/instructionalmaterial/wcms\\_152884.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf)



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

### DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, 276 Y SERVIR

La Inspección del Trabajo supone un poder de coerción administrativo para el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales de los empleadores, cuya actuación forma parte de las obligaciones internacionales del Perú como Estado parte del Convenio 81 de la OIT, Convenio sobre la inspección de trabajo (1947), cuyo rango en nuestro ordenamiento jurídico es el de constitucional. Sobre este particular, señala el especialista Elmer Arce:

"Si bien, en principio, es difícil señalar que la inspección de trabajo es por sí misma un derecho humano, no queda duda que la misma es un instrumento indispensable para que los derechos humanos tengan aplicación real (...). Los derechos no solo se componen de un enunciado conceptual, sino también de los mecanismos que aseguran su realización y protección. De este modo, el tratamiento que tienen los derechos humanos en la Constitución peruana se debe hacer extensivo al convenio 81 de la OIT (...) la inspección de trabajo integra un bloque de constitucionalidad conjuntamente con los derechos humanos laborales reconocidos por la Constitución"<sup>11</sup>.

Por otra parte, existe una relación directa entre la Inspección del Trabajo y la prevención de los conflictos laborales. Siguiendo la explicación del profesor Adolfo Ciudad "la mejora y fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo tienen una gran importancia para la prevención y solución de conflictos del trabajo, puesto que permiten informar, orientar y asesorar a empleadores y trabajadores para actuar con observancia a las normas legales que regulan las relaciones de trabajo, también permite elevar el grado de cumplimiento de la legislación laboral, a través de la vigilancia y sanción de conductas infractoras y transgresoras dentro del marco del respeto de las garantías de legalidad y del debido proceso"<sup>12</sup>.

El artículo 1 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, define la Inspección del Trabajo como el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden socio laboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>13</sup>.

### Restricción de la Inspección del Trabajo para el régimen laboral CAS

<sup>11</sup> Arce Ortiz, Elmer. *El Sistema de Inspección del Trabajo en el Perú. Aspectos Jurídicos*. Palestra Editores, Lima, 2020, p. 31.

<sup>12</sup> Ciudad Reynaud, Adolfo; citado por Serrano Díaz Luis. *La Nueva Inspección de Trabajo en el Perú*.

Recuperado de <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full-727-743.pdf>

<sup>13</sup> Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

No obstante, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, señala que la actuación de la Inspección de Trabajo comprende, entre otros, los lugares en que se realice la prestación laboral, incluyendo a las obligaciones del empleador del Sector Público, solamente si están sujetos al ámbito laboral de la actividad privada, es decir, al régimen del Decreto Legislativo N° 728.

**Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo**

**"Artículo 4. Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo**

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.  
(...)"

Las prestaciones laborales correspondientes al régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, no están incluidas en el ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo, pues éste régimen entro en vigencia con posterioridad a la Ley N° 28806; sin embargo, no se dio ninguna modificación posterior, ni ninguna otra nueva disposición que incluya al régimen CAS en el ámbito de las funciones inspectivas del Estado en materia laboral.

La problemática laboral de los trabajadores del régimen CAS, hace que este régimen laboral sea objeto de diversas vulneraciones a los derechos de los trabajadores, sin una fiscalización efectiva, preventiva y sancionadora de las contravenciones a la normatividad sociolaboral o las condiciones de trabajo.

Además, los factores estructurales, institucionales y socioeconómicos, entre otros, que demarcan las relaciones laborales, conducen a la persistencia de conflictos laborales vinculados a la problemática sociolaboral en el centro de trabajo que requieren de una actuación inspectiva permanente.



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

Siendo así, SERVIR no tiene la potestad para realizar funciones de fiscalización laboral relativas al cumplimiento de las normas sociolaborales de partes de las entidades empleadoras; pues en lo que respecta a sus funciones de supervisión, conforme al artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, la facultad de SERVIR sobre las entidades públicas es posterior, cuando lo determine conveniente, y respecto al cumplimiento de la política y normas del sistema administrativo de gestión de recursos humanos; así como recomendar la revisión de decisiones de la entidad y medidas correctivas para fortalecer a la Oficina de Recursos Humanos.

**Decreto Legislativo N° 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil**

**"Artículo 13.- Atribución supervisora**

El ejercicio de la facultad supervisora sobre las entidades públicas comprende:

- a) Revisar, en vía de fiscalización posterior y cuando lo determine conveniente, el cumplimiento de las políticas y normas del Sistema; y,
- b) Recomendar la revisión de las decisiones y actos de la entidad, y las medidas correctivas para fortalecer a la Oficina de Recursos Humanos correspondiente, así como dar seguimiento a su implementación"

En cambio, tal como se ha señalado, la Inspección del Trabajo busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales. En ese sentido, seguimos la posición del especialista Arce Ortiz, en cuanto al carácter arbitrario de esta restricción del ámbito subjetivo de la Inspección del Trabajo en el sector público, y, por tanto, consideramos necesario realizar las modificaciones legales pertinentes para subsanar la exclusión ilegítima de los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057:

"Es verdad que la ley sólo admite dentro de la competencia a los trabajadores con contratos 728 y no a los CAS, sin embargo, también es verdad que el régimen laboral CAS es un régimen creado con posterioridad a la Ley de Inspección que es del 2006. No existía al momento que se hizo la delimitación. Recordemos que el Decreto Legislativo 1057 recién entra en vigencia el año 2008. Por eso, aquí hay un aparente problema de laguna del



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

### DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, 276 Y SERVIR

derecho, ya que la fiscalización de los trabajadores CAS no se ha encargado a otro órgano del Estado. Sin embargo, creo que el artículo 4 de la Ley General de Inspección al revelar una actuación omnicompreensiva de la actividad inspectiva, nos soluciona la aparente laguna. En realidad, es cuestión de leer extensivamente el artículo 4 de la Ley, siguiendo la misma lógica del Convenio 81. Esto es, que se aplica a todas las relaciones laborales y más todavía si dichas relaciones laborales se encuentran huérfanas de inspección como el caso del CAS. Lastimosamente, hasta el día de hoy nuestra inspección del trabajo no puede fiscalizar los contratos CAS, pues directivas internas (y, desde nuestro punto de vista, ilegales) se lo impiden".<sup>14</sup>

En consecuencia, la delimitación restrictiva del ámbito de actuación de SUNAFIL en las relaciones laborales del sector público, solamente al régimen del Decreto Legislativo 728, configura una discriminación hacia los trabajadores del régimen CAS, quienes forman un régimen distinto al de la carrera administrativa; pues la ausencia de Inspección del Trabajo en este ámbito afecta directamente la eficacia del cumplimiento de las normas sociolaborales; constituyendo un trato diferenciado respecto a una determinada categoría de trabajadores, es decir, contrario al derecho fundamental de igualdad ante la ley y no discriminación consagrado en el artículo 2, numeral 2, de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, esta omisión vulnera el deber del Estado de atención prioritaria a las condiciones de trabajo: "El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado (...)" (Constitución Política del Perú, artículo 23; subrayado nuestro).

#### Alcances de la propuesta normativa

Es importante tener en cuenta que el Tribunal Constitucional (TC), mediante Sentencia 979/2021 declaró inconstitucional los artículos 1 al 5 de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, y sus disposiciones complementarias finales.

Esta ley disponía "incorporar al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores que desarrollan labores permanentes en las diversas entidades del Estado, contratados bajo el Decreto Legislativo 1057 (...) En las entidades públicas, cuyo régimen laboral es exclusivamente el del Decreto Legislativo 276 (...) la citada incorporación se hace respecto a este régimen" (artículo 1).

<sup>14</sup> Arce Ortiz, Elmer. "Luces y sombras de la inspección del trabajo". En *Libro del VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, 2016), p. 814. Recuperado de <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Congreso-Nacional-VII-Full-807-817.pdf>



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31131 establecía que la fiscalización de las condiciones contractuales, convenciones y legales de los trabajadores CAS estaría a cargo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, mientras dure el proceso de incorporación. Por lo tanto, esta disposición –que actualmente no se encuentra vigente en razón de la Sentencia 979/2021 del TC– tenía un carácter transitorio, dependiente del mandato legal de cambio de régimen laboral que fue declarado inconstitucional.

No obstante, en ningún extremo de la Sentencia 979/2021 del TC se considera que la fiscalización laboral y, más precisamente, la actuación de la Inspección del Trabajo en el ámbito de las prestaciones laborales del régimen de contratación administrativa de servicios, sea *per se* inconstitucional. Incluso, la observación del ex presidente de la República, Francisco Sagasti, a la autógrafa de la Ley N° 31131 no contempló ninguna objeción o cuestionamiento a la disposición de que SUNAFIL desarrolle acciones de fiscalización laboral respecto al régimen del Decreto Legislativo N° 1057<sup>15</sup>, ni fue un punto controvertido abordado por el TC en la referida sentencia.

Por esta razón, la presente iniciativa legislativa propone la modificación del numeral 1 del artículo 4 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, a fin de ampliar el ámbito de la labor inspectiva de SUNAFIL, comprendiendo los centros de trabajo del sector público que cuenten con trabajadores del régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057. De esta manera se descarta la opción de que se trate de una norma complementaria para el cumplimiento de alguna disposición sustancial declarada inconstitucional.

| Ley 28806<br>Artículo 4, numeral 1 | Propuesta de modificación<br>(Artículo 2 del Proyecto de Ley) |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|------------------------------------|---------------------------------------------------------------|

<sup>15</sup> Cfr. Oficio 024-2021-PR. Recuperado de [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Observacion\\_a\\_la\\_Autografa/OBAU01455-20210114.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU01455-20210114.pdf)



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"  
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>"Artículo 4. Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo"</b></p> <p>En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:</p> <p>1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.<br/>(...)"</p> | <p><b>"Artículo 4. Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo"</b></p> <p>En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:</p> <p>1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada <b>o al régimen laboral especial del Decreto Legislativo 1057</b><br/>(...)"</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Asimismo, se establece el plazo de treinta (30) días para que el Poder Ejecutivo adecúe las normas reglamentarias que correspondan, a efectos de lo cual deberá modificar el Reglamento General de la Ley de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR y/o emitir dispositivos complementarios para el cumplimiento de la ley propuesta.

### 5.3. Análisis costo beneficio (análisis de impactos)

La propuesta legislativa no genera gasto al Tesoro Público ni demanda recursos adicionales, pues la actuación de la Inspección del Trabajo se financia con cargo a los presupuestos institucionales de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral; por lo tanto, no afecta el equilibrio presupuestal.

Se beneficiará a cerca de 300,000 trabajadores del régimen de contratación administrativa de servicios que podrán contar con una herramienta eficaz para promover la prevención,



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

### DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, 276 Y SERVIR

atención y sanción al incumplimiento de la normativa socio laboral, como parte del Sistema de Inspección de Trabajo. En ese sentido, también se podrá prevenir los conflictos laborales en los centros de trabajo.

Asimismo, el Estado consolida su actuación inspectiva con miras a garantizar el respecto a los derechos y la dignidad de los trabajadores, contribuyendo al cumplimiento de las obligaciones socio laborales de las entidades públicas.

## VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los **proyectos de ley 1324/2021-CR y 1900/2021-CR**, con el siguiente:

### TEXTO SUSTITUTORIO

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 28806, LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO, A FIN DE OPTIMIZAR Y AMPLIAR EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, DECRETO LEGISLATIVO 276 Y LEY 30057, LEY DEL SERVICIO CIVIL**

#### Artículo 1. Objeto de la ley

Modificar la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, a efectos de incluir en el ámbito de las entidades públicas bajo los regímenes laborales de los decretos legislativos 276, 1057 y la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, la inspección del trabajo para la identificación y sanción de los servidores infractores que incumplan las normas socio laborales.

#### Artículo 2. Modificación de los artículos 4, 32, 47 y 51 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

Se modifican los artículos 4, 32, 47 y 51 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en los siguientes términos:

#### **"Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo**



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas socio laborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, sujetos al régimen laboral de la actividad privada y los regímenes laborales públicos (Decreto legislativo 276, Decreto legislativo 1057 y Ley 30057, Ley del servicio civil).
2. Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera; los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra, para el servicio de aquellos.
3. Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala, destino, en lo relativo a los viajes de migraciones laborales.
4. Las entidades, empresas o cooperativas de trabajadores que brinden servicios de intermediación laboral.
5. Los domicilios en los que presten servicios los trabajadores del hogar, con las limitaciones a la facultad de entrada libre de los inspectores, cuando se trate del domicilio del empleador.
6. Los lugares donde se preste trabajo infantil.

**"Artículo 32.- Sujetos responsables**

Son sujetos responsables de la infracción las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, inscritas o no inscritas, de acuerdo a la ley de la materia, sociedades conyugales, sucesiones indivisas, otras formas de patrimonio autónomo, que incurran en las infracciones administrativas de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la presente Ley, y en particular, las siguientes:



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

- a) El empleador, en la relación laboral.
- b) Los empleadores, respecto de la inscripción del trabajador en los regímenes contributivos de la seguridad social.
- c) Las personas naturales o jurídicas, respecto de la normativa de colocación, fomento del empleo y modalidades formativas.
- d) Los transportistas, agentes, consignatarios, representantes y, en general, las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades en puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a las operaciones de emigración e inmigración.
- e) Los empleadores que desarrollen actividades mediante vehículos y medios de transporte en general, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera; los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para el servicio de aquellos.
- f) Los empleadores, respecto de la normativa sobre trabajo de extranjeros
- g) Las empresas especiales de servicios y las cooperativas de trabajadores, que brinden servicios de intermediación laboral y las empresas usuarias respecto de las obligaciones que se establecen en la Ley de la materia.
- h) Las empresas que brindan servicios no comprendidos en el numeral anterior y las empresas usuarias.
- i) Las agencias de empleo y las empresas usuarias, respecto de las obligaciones que se establecen en su legislación específica.
- j) Los empleadores que incumplan las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social.
- k) Los funcionarios y servidores públicos de las entidades del Estado cuando sea individualizados como responsables o ejecutores directos de las siguientes infracciones:



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

1. No cumplir con la obligación de comunicar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la recepción de una queja o la toma de conocimiento de hechos vinculados a un caso de hostigamiento sexual o la decisión o resultado del procedimiento de investigación y sanción del hostigamiento sexual.
2. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el descuento y la entrega de cuotas sindicales y contribuciones destinadas a la constitución y fomento de las cooperativas formadas por los trabajadores sindicalizados.
3. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical.
4. No adoptar las medidas previstas en el artículo 11 del Reglamento de la Ley 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.
5. La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores.
6. La discriminación de un trabajador por el libre ejercicio de su actividad sindical
7. No adoptar las medidas necesarias para prevenir o cesar los actos de hostilidad, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales.
8. El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección de las mujeres trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia.
9. La discriminación del trabajador, directa o indirecta, en materia de empleo u ocupación, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV.

La responsabilidad individualizada de los funcionarios y servidores públicos en estos supuestos conlleva a que sean obligados solidarios en el pago de las multas, sin perjuicio de las sanciones administrativas y laborales que se desprendan. La enumeración de los sujetos responsables no es excluyente, atendiendo a la naturaleza de cada una de las normas materia de inspección.



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

### **"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 constituyen título ejecutivo."

### **"Artículo 51. Ejecutoriedad de las resoluciones de la Autoridad de Inspección del Trabajo**

La sola presentación de una demanda contencioso administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa o aquellas emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el Sistema de Inspección del Trabajo, salvo resolución judicial firme que disponga lo contrario."

### **Artículo 3. Modificación del artículo 57 de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo**

Se incorpora el literal h) al 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;
- e) El documento privado que contenga una transacción extrajudicial;
- f) El acta de conciliación extrajudicial, privada o administrativa;
- g) La liquidación para cobranza de aportes previsionales del Sistema Privado de Pensiones;
- h) Las actas de infracción emitidas por los órganos del sistema inefectivos."

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**ÚNICA.** En el plazo de noventa 90 días calendario el Poder Ejecutivo adecua el Reglamento de la Ley General de Inspección (Ley 28806) a las disposiciones de la presente ley.

Firmado digitalmente por:  
MARTICORENA MENDOZA JORGE  
ALFONSO FIR 21456255 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/05/2022 12:37:27-0500



Firmado digitalmente por:  
AGÜERO GUTIERREZ Maria  
Antonieta FAU 20161740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/05/2022 16:50:18-0500



## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
1324/2021-CR y 1900/2021-CR, LEY QUE OPTIMIZA Y  
AMPLIA EL ÁMBITO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO  
AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO  
1057, 276 Y SERVIR**

### DISPOSICIÓN TRANSITORIA

**ÚNICA.** La actuación de la Inspección del Trabajo con respecto de los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas socio laborales en las entidades públicas se implementa en forma progresiva.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 24 de mayo de 2022



Firmado digitalmente por:  
COAYLA JUAREZ Jorge  
Samuel FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/05/2022 10:57:25-0500



Firmado digitalmente por:  
COAYLA JUAREZ Jorge  
Samuel FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 31/05/2022 10:58:36-0500



Firmado digitalmente por:  
QUIROZ BARBOZA Segundo  
Teodomiro FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 31/05/2022 09:38:15-0500



Firmado digitalmente por:  
RAVIREZ GARCIA Tania  
Estefany FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/05/2022 00:21:17-0500



Firmado digitalmente por:  
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 30/05/2022 10:01:18-0500



Firmado digitalmente por:  
MORI CELIS Juan Carlos  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 30/05/2022 17:35:35-0500



Firmado digitalmente por:  
ZETA CHUNGA Cruz María  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 30/05/2022 10:31:17-0500



Firmado digitalmente por:  
QUITO SARMIENTO Bernardo  
Jaime FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 30/05/2022 10:57:09-0500



Firmado digitalmente por:  
REVILLA VILLANUEVA CESAR  
MANUEL FIR 44275599 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 30/05/2022 14:57:28-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 11 de octubre de 2022.

Al orden del día



.....  
JAVIER ANGELES ILLMANN  
Director General Parlamentario  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA