



SIGRID BAZÁN NARRO

"Decenio de la igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

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

LEY DE MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD Y CAPACITACIÓN LEGAL A MICROEMPRESAS

Artículo 1°. – Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover acciones de orientación para las microempresas, en reemplazo de una o más multas por infracciones leves, cuando éstas han sido impuestas por primera vez en una materia, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo.

Artículo 2°. – Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es priorizar las acciones de orientación a las microempresas para promover la difusión y cumplimiento de sus obligaciones en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo, de seguridad social, entre otras, que mejoren la calidad del empleo que estas unidades empresariales ofrecen en el país.

Artículo 3°. – Modificación del artículo 39 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

Modifíquese el artículo 39 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en los siguientes términos:

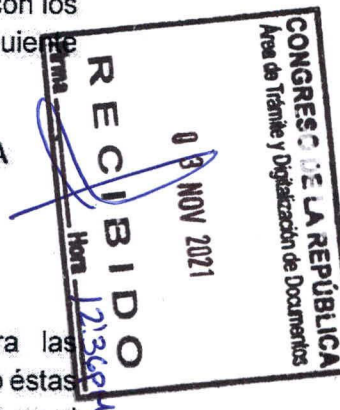
"Artículo 39.- Cuantía y aplicación de las sanciones

Las infracciones detectadas son sancionadas con una multa máxima de:

- a) Doscientas unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones muy graves.*
- b) Cien unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones graves.*
- c) Cincuenta unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones leves.*

La multa máxima por el total de infracciones detectadas no podrá superar las trescientas unidades impositivas tributarias (UIT) vigentes en el año en que se constató la falta.

La sanción que se imponga por las infracciones que se detecten a las empresas calificadas como micro o pequeñas empresas conforme a ley se reducen en 50%.



En el caso de las microempresas se aplican acciones de orientación en reemplazo de la imposición de una o más multas, cuando éstas han sido impuestas por primera vez en una materia que corresponda a infracciones leves conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente Ley.

Las acciones de orientación que sustituyen la multa tienen la finalidad de asesorar sobre todas las obligaciones correspondientes a la materia en la cual el sujeto ha cometido la infracción.

La aplicación de las mencionadas sanciones y la graduación de las mismas, es efectuada teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

El incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputable al empleador que produce la muerte como resultado de un accidente de trabajo; así como, la obstrucción a la labor de la Inspección de Trabajo para su investigación, se sancionan con multa administrativa y el cierre temporal del área de la unidad económica o de la unidad económica a cargo del sujeto inspeccionado.

Sin perjuicio de la sanción administrativa, los casos de incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputables al empleador, que resulten en un accidente mortal, determinados en una resolución administrativa, son puestos en conocimiento del Ministerio Público por la Autoridad Inspectiva de Trabajo en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – Adecuación del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

El Poder Ejecutivo adecúa el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, a lo dispuesto en la presente Ley en un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de su vigencia.

octubre de 2021.

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Juntos por el Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. La importancia de las microempresas en el Perú y la actuación del Estado

Como es de conocimiento general, las microempresas tienen gran importancia en el desarrollo de la actividad local de los países latinoamericanos.¹ Estos negocios predominan en la economía peruana, cuyas ventas anuales se encuentran en constante crecimiento y equivalen a un porcentaje importante del PBI, además de generar empleo.²

De lo expuesto, se comprende que para la mejora de la calidad del empleo que estas unidades empresariales ofrecen en el país, se requiere adoptar medidas que impulsen el conocimiento de sus principales obligaciones en relación a sus trabajadores, siendo por ello sustancial el trabajo orientador de la inspección de trabajo.

2. Sobre la inspección de trabajo y la importancia de sus acciones de orientación a las microempresas

A saber, a partir del artículo 3 del Convenio 81 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), convenio ratificado por el Perú, el sistema de inspección no solo se encuentra encargado de velar por el cumplimiento de la normativa laboral, sino también a facilitar información técnica y asesorar a los empleadores para que estos cumplan de la forma más efectiva.³

A tal efecto, el Estado peruano asumió el deber de facilitar información técnica y asesorar a los empleadores a la par de su rol como garante del cumplimiento de las disposiciones en materia sociolaboral mediante la implementación de políticas de fiscalización del trabajo.

En tal contexto, en el año 2006 mediante la Ley N° 28806, se emitió la Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), a través de la cual se estableció como una de las finalidades de la inspección de trabajo la orientación y asistencia técnica, y en la cual además se resaltó la preferencia hacia el sector de la Micro y Pequeña Empresa. Nótese:

*"Artículo 3.- Funciones de la Inspección del Trabajo
(...)*

Las finalidades de la inspección son las siguientes:

¹ Zevallos Vallejos, E. G. (2003). Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina. Revista de la CEPAL. Pág., 54.

² Comex Perú. (2019) Las micro y pequeñas empresas en el Perú Resultados en 2019. Recuperado de: <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-mype-001.pdf>.

³ Organización Internacional del Trabajo. (1960). C081 - Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312226:NO

2.1 Informar y orientar a empresas y trabajadores a fin de promover el cumplimiento de las normas, de preferencia en el sector de las Micro y Pequeñas Empresas así como en la economía informal o no estructurada.⁴

Por tanto, siendo que la actuación de la inspección del Trabajo ha de extenderse a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de la normativa sociolaboral (empleadores), de acuerdo a lo establecido en la misma, debe existir una preferencia a las microempresas.

Cabe precisar que, recién en el año 2013, mediante la Ley N° 29981, se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL, constituyéndose por fin el "(...) organismo técnico especializado (...) responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."⁵

Así, a partir de la creación de dicha institución, desde el año 2014, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL viene ejecutando los fines por los cuales fue creado mediante la generación de órdenes de inspección y fiscalizando a los empleadores peruanos, entre ellos las microempresas.

Durante el periodo 2014-2021, la referida entidad cerró un total de 82142 órdenes de inspección a microempresas, que, según actividad económica, puede advertirse en el siguiente detalle:

Cantidad de órdenes de inspección realizadas en microempresas según actividad económica

SECTOR ECONÓMICO	AÑO DE CIERRE								Total general
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	4	5	13	20	19	24	37	41	163
AGRICULTURA	48	45	55	118	141	150	121	272	950
COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR	782	841	1 289	1 947	2 625	3 367	3 797	2 255	16 903
CONSTRUCCIÓN	402	558	598	761	1 093	1 235	978	897	6 522
ENSEÑANZA	326	441	373	497	744	1 131	699	479	4 690
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	86	114	114	163	281	209	74	74	1 115
HOTELES Y RESTAURANTES	364	436	684	1 017	1 316	2 380	3 123	1 438	10 758
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	581	587	600	902	1 069	1 232	1 538	987	7 496
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	39	34	55	77	74	123	152	146	700
PESCA	12	58	17	42	44	57	29	31	290
SERVICIOS (INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y ALQUILERES)	906	846	1 111	1 416	1 623	1 877	2 659	1 769	12 207
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	148	127	167	293	370	502	564	381	2 552
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	11	5	16	21	17	27	11	15	123
TRANSPORTES Y ALMACENAMIENTO	550	582	589	932	1 214	1 505	1 844	1 215	8 431
OTROS	627	511	654	1 025	1 260	1 685	2 252	1 228	9 242
Total general	4 886	5 190	6 335	9 231	11 890	15 504	17 878	11 228	82 142

Fuente: SIIT, actualizado al 01-10-2021. Oficio N° 0941-2021-MTPE/1.

⁴ Ley 28806. Ley General de Inspección del Trabajo. 26 de julio de 2006. D.O. No. 46341.

⁵ Ley 29981. Por la cual se emite la Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. 15 de enero de 2013.

Por su parte, durante el periodo 2014-2021, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL cerró la siguiente cantidad de órdenes de inspección, según materia, realizadas a las microempresas.

Cantidad de órdenes de inspección realizadas en microempresas según materias

MATERIAS	AÑO DE CIERRE								Total general
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Contratación de trabajadores extranjeros	5	3	9	12	138	432	122	30	751
Empleo y colocación	19	29	0	2	2	1	0	0	53
Empresas usuarias	9	2	2	4	0	4	0	2	23
Intermediación	24	19	24	33	32	33	24	9	198
Promoción y formación para el trabajo	1	1	0	1	1	0	0	1	5
Seguridad social	863	880	1 489	2 891	4 548	7 194	2 113	2 300	22 278
Socio Laboral	4 700	4 926	6 052	8 788	10 849	14 314	16 939	9 614	76 182
Seguridad y Salud en el Trabajo	336	497	530	832	1 668	2 222	1 187	2 499	9 771
Tercerización laboral	21	21	15	19	14	7	3	3	103

Fuente: Sistema de Inspección de Trabajo (SIIT), actualizado al 01-10-2021. Oficio N° 0941-2021-MTPE/1.

A partir de las citadas órdenes de inspección cerradas realizadas a las microempresas, culminaron en Acta de Infracción un total de 12 791, que según actividad económica se aprecia a continuación:

Cantidad de órdenes culminadas con Acta de Infracción en microempresas por actividad económica

SECTOR ECONÓMICO	AÑO DE CIERRE								Total general
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1	1	4		3	8	3	12	32
AGRICULTURA	6	4	11	16	15	22	23	51	148
COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR	98	103	148	164	327	477	193	573	2 083
CONSTRUCCIÓN	73	122	118	126	223	304	93	301	1 360
ENSEÑANZA	65	49	59	48	120	160	77	174	752
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	6	20	23	20	35	37	8	38	187
HOTELES Y RESTAURANTES	50	65	95	86	185	342	159	347	1 329
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	125	81	112	123	201	226	123	320	1 311
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	4	3	10	16	19	18	25	48	143
PESCA	4	13	4	1	2	8	2	3	37
SERVICIOS (INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y ALQUILERES)	126	150	193	221	291	422	171	618	2 192
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	34	23	36	16	54	77	28	87	355
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	3	3	7	2	5	3	1	3	27
TRANSPORTES Y ALMACENAMIENTO	91	102	106	129	198	308	121	280	1 335
OTROS	92	96	103	145	226	314	162	362	1 500
Total general	778	835	1 029	1 113	1 904	2 726	1 189	3 217	12 791

Fuente: SIIT, actualizado al 01-10-2021. Oficio N° 0941-2021-MTPE/1.



Cantidad de órdenes culminadas con Acta de Infracción en pequeñas empresas por actividad económica

SECTOR ECONÓMICO	AÑO DE CIERRE								Total general
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1	0	3	1	1	3	0	10	19
AGRICULTURA	7	13	11	44	19	33	33	187	347
COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR	135	133	163	167	250	415	246	1 072	2 581
CONSTRUCCIÓN	105	55	70	74	171	306	216	785	1 782
ENSEÑANZA	41	29	41	41	71	101	73	234	631
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	14	12	15	26	12	29	24	63	195
HOTELES Y RESTAURANTES	31	21	48	67	72	149	111	329	828
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	130	125	127	135	234	353	225	735	2 064
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	9	18	18	13	17	25	33	63	196
PESCA	2	1	4	3	5	9	3	36	63
SERVICIOS (INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y ALQUILERES)	168	184	267	340	464	684	498	1 757	4 362
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	27	40	25	42	58	75	39	167	473
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0	2	4	7	5	7	6	11	42
TRANSPORTES Y ALMACENAMIENTO	147	120	161	186	281	473	332	980	2 680
OTROS	82	64	79	101	110	244	166	599	1 445
Total general	899	817	1 036	1 247	1 770	2 906	2 005	7 028	17 708

Fuente: SIIT, actualizado al 01-10-2021.Oficio N° 0941-2021-MTPE/1.

Asimismo, durante el periodo 2014-2021, la Inspección del Trabajo cerró la siguiente cantidad de órdenes de inspección finalizadas en actas de infracción según materia, realizadas a las microempresas, según el siguiente detalle:

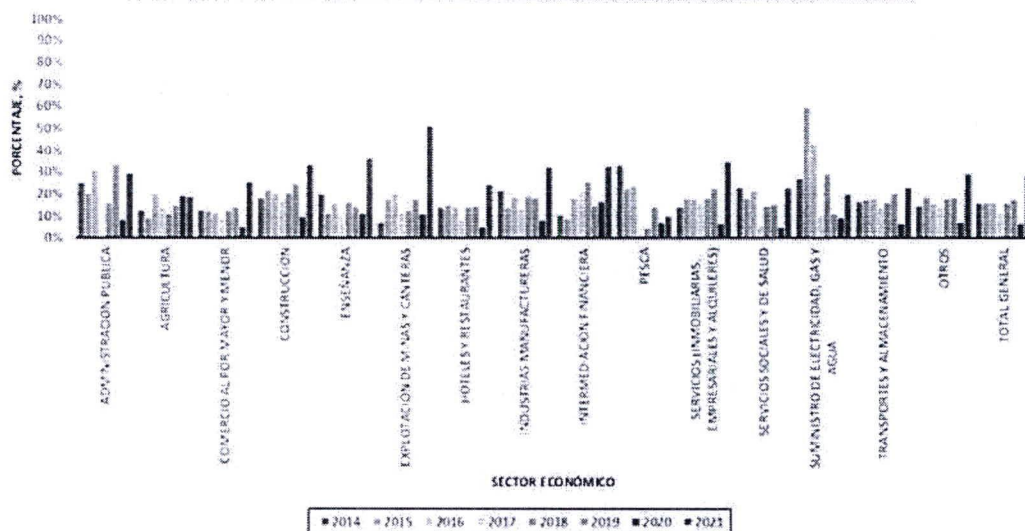
Cantidad de órdenes finalizadas en Acta de Infracción según materias, en las microempresas

MATERIAS	AÑO DE CIERRE								Total general
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Contratación trabajadores extranjeros	0	0	0	0	17	37	8	3	65
Empleo y colocación	1	0	0	0	1	0	0	0	2
Empresas usuarias	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Intermediación	5	1	6	5	1	1	0	1	20
Seguridad social	57	35	60	52	147	245	110	140	846
Sociolaboral	720	731	975	1 070	1 832	2 635	1 134	3 180	12 277
Seguridad y Salud en el Trabajo	91	135	103	104	155	258	99	183	1 128
Tercerización laboral	0	4	0	2	0	0	0	0	6

Fuente: SIIT, actualizado al 01-10-2021.Oficio N° 0941-2021-MTPE/1.

De lo expuesto, se puede advertir el siguiente resultado en porcentajes de Órdenes de Inspección culminados en Actas de Infracción respecto a Microempresas, según sector económico:

Porcentaje de órdenes culminadas con Acta de Infracción en microempresas por actividad económica

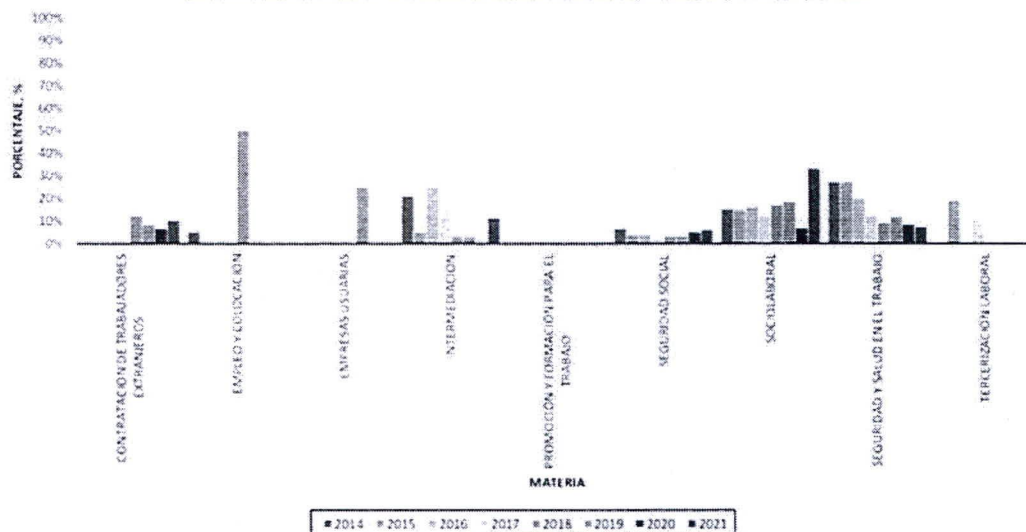


Fuente: Oficio N° 0941-2021-MTPE/1. Elaboración propia.

Como se observa, cada año, las órdenes culminadas con Acta de Infracción se han ido incrementando para las microempresas en todos los sectores económicos.

Sin perjuicio de lo expuesto también se puede observar el siguiente resultado en porcentajes de Órdenes de Inspección culminados en Actas de Infracción respecto a Microempresas, según la materia, por infracciones leves:

Porcentaje de órdenes culminadas con Acta de Infracción en microempresas por materia



Fuente: Oficio N° 0941-2021-MTPE/1. Elaboración propia.

Las Órdenes de Inspección culminadas con Acta de Infracción para las microempresas respecto a infracciones leves por materia representaron un importante porcentaje del total de Órdenes de Inspección culminados en Actas de Infracción respecto a estos sujetos empresariales. De ahí que, sea necesario replantear si en cuanto a infracciones meramente formales como lo define el artículo 31 de la Ley

de Inspección de Trabajo, Ley 28806, siempre deba extenderse un Acta de Infracción y aplicar una multa.

3. Sobre el privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

Como se recordará, de acuerdo a la Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30222, Ley que modifica la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, se estableció lo siguiente:

"ÚNICA. Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política de inspección del trabajo se establece un plazo de tres (3) años, contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, durante el cual el Sistema de Inspección del Trabajo privilegia acciones orientadas a la prevención y corrección de conductas infractoras.

(...)."6

De la lectura de la citada disposición transitoria, en un plazo de 3 años, desde la vigencia de la referida norma (11 de julio de 2014), la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL debía privilegiar la prevención y corrección de las conductas de los empleadores antes que sancionar. Ello por supuesto incluye las acciones de orientación (medidas preventivas de orientación y de asistencia técnica).

Sobre las indicadas, precisar que se encuentran reguladas en el numeral 2.1 del artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, siendo desarrolladas por el artículo 14 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

Respecto a las acciones de orientación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, estas se definen como *"las diligencias o actividades a cargo del Sistema de Inspección del Trabajo realizadas de oficio o a petición de los empleadores o trabajadores, para orientarles o asesorarles técnicamente sobre el mejor cumplimiento de las normas sociolaborales y de la seguridad y salud en el trabajo vigentes".*⁷

⁶ Ley N° 30222, Ley que modifica la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. El peruano. 11 de julio de 2014. Recuperado de: <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30222.pdf>

⁷ Ver definición establecida en el numeral 4.2 de la Directiva N.° 001-2021-SUNAFIL/INII, denominada "Disposiciones sobre las acciones de Asistencia Técnica en el Sistema de Inspección del Trabajo", aprobada con Resolución de Superintendencia N.° 140-2021-SUNAFIL de fecha 5 de mayo de 2021.

Durante el periodo 2014-2021, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL cerró la cantidad de 39 447 órdenes de orientación realizadas a las microempresas, según el detalle que sigue:

Cantidad de órdenes de orientación cerradas realizadas a microempresas y pequeñas empresas

TIPO EMPRESAS	AÑO DE CIERRE								Total general
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
MIKROEMPRESAS	1 053	3 794	4 143	5 607	8 767	10 672	2 092	3 319	39 447
PEQUEÑAS EMPRESAS	1 472	2 652	1 953	3 675	4 724	5 634	992	1 514	22 616

Fuente: SIIT, actualizado al 01-10-2021. Oficio N° 0941-2021-MTPE/1

Según las materias de las referidas órdenes de orientación a las microempresas, estas se han distribuido de la siguiente manera durante el periodo 2014-2021:

Cantidad de órdenes de orientación cerradas realizadas a microempresas según materias

MATERIAS	AÑO DE CIERRE								Total general
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Contratación trabajadores extranjeros	0	0	0	0	352	239	52	0	643
Empleo y colocación	0	0	0	0	4	0	0	0	4
Empresas usuarias	0	0	3	0	0	0	0	0	3
Intermediación	0	43	4	1	1	0	0	1	50
Seguridad social	247	144	491	1 702	3 965	3 697	409	963	11 618
Socio Laboral	955	3 411	3 931	4 413	7 792	8 459	1 546	2 640	33 147
Seguridad y Salud en el Trabajo	100	404	232	1 269	1 343	3 129	890	723	8 090
Tercerización laboral	0	0	2	0	1	0	0	1	4

Fuente: SIIT, actualizado al 01-10-2021.

Fuente: SIIT, actualizado al 01-10-2021. Oficio N° 0941-2021-MTPE/1

Por su parte, respecto a las Asistencias Técnicas, estas "constituyen actuaciones o diligencias de asesoramiento o asistencia especializada ejercidas por servidores que integran el Sistema de Inspección del Trabajo dirigidas a un empleador específico a partir de la visita al centro de trabajo, con el fin de brindar recomendaciones de subsanación o corrección frente a posibles incumplimientos de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo vigentes, para viabilizar su implementación en un plazo razonable y proporcional al caso concreto, bajo el apercibimiento de iniciar las actuaciones inspectivas de fiscalización correspondientes, los mismos que son objeto de seguimiento por parte del referido sistema"⁸.

En ese sentido, durante el periodo 2014-2021, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL cerró la cantidad de 408 Asistencias Técnicas realizadas a microempresas, conforme al detalle que sigue:

⁸ *Ibidem*.

Cantidad de Asistencias Técnicas cerradas realizadas a microempresas y pequeñas empresas

TIPO EMPRESAS	AÑO DE CIERRE		Total general
	2020	2021	
MICROEMPRESAS	170	238	408
PEQUEÑAS EMPRESAS	207	439	646

Fuente: SIIT, actualizado al 01-10-2021. Oficio N° 0941-2021-MTPE/1.

Asimismo, según las materias de las referidas asistencias técnicas a las microempresas, estas se distribuyeron de la siguiente manera durante dicho periodo:

Cantidad de Asistencias Técnicas cerradas realizadas a microempresas según materias

MATERIAS	AÑO DE CIERRE		Total general
	2020	2021	
Seguridad social	2	30	32
Socio Laboral	37	167	204
Seguridad y Salud en el Trabajo	133	87	220
Contratación trabajadores extranjeros	1	0	1
Seguridad social	22	111	133
Socio Laboral	79	330	409
Seguridad y Salud en el Trabajo	144	117	261
Tercerización laboral	0	1	1

Fuente: SIIT, actualizado al 01-10-2021. Oficio N° 0941-2021-MTPE/1

De lo expuesto, se puede concluir que tanto las Órdenes de Orientación como de Asistencia Técnica como acciones de orientación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL generadas desde el año 2014 hasta el 2018 han sido insuficientes en el periodo previsto por la Ley N° 30222 para privilegiar la prevención y corrección de las conductas de los empleadores, motivo por el cual se debe continuar fomentando este tema.

A modo de ilustración, de acuerdo a las publicaciones de "Estructura Empresarial" del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la estructura nacional de microempresas durante el referido periodo ha sido mucho mayor a la cantidad de Órdenes de Orientación y Asistencias Técnicas realizadas por la SUNAFIL.

Primero, nótese la cantidad de unidades empresariales de microempresas durante el periodo 2014-2018:

- Del total de las unidades empresariales en el 2014, un total de 1 787 857 corresponden a microempresas.⁹
- Del total de las unidades empresariales en el 2015, un total de 1 933 525 corresponden a microempresas.¹⁰

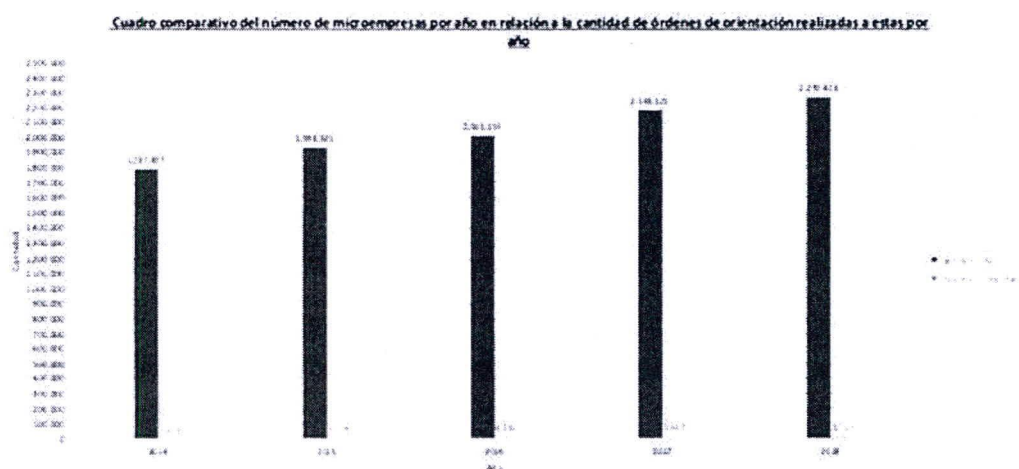
⁹ INEI. I. (2016). Perú: Estructura Empresarial, 2015. Pág. 18.

¹⁰ INEI. I. (2018). Perú: Estructura Empresarial, 2017. Pág. 7.

- Del total de las unidades empresariales en el 2016, un total de 2 011 153 corresponden a microempresas.¹¹
- Del total de las unidades empresariales en el 2017, un total de 2 183 121 corresponden a microempresas.¹²
- Del total de las unidades empresariales en el 2018, un total de 2 270 423 corresponden a microempresas.¹³

A partir de dicha estadística, y realizando un balance de la cantidad de las microempresas por el periodo 2014-2018 expuestas líneas atrás, se obtienen los siguientes resultados:

- Cuadro comparativo del número de microempresas por año en relación a la cantidad de órdenes de orientación realizadas a estas entre el 2014 y el 2018.



Fuente: Oficio N° 0941-2021-MTPE/1. Elaboración propia.

Siendo ello así, la propuesta del presente proyecto de ley busca que se prioricen las acciones de orientación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL para las microempresas, reforzando con ello el compromiso del Perú sobre "facilitar información técnica y asesorar a los empleadores (...) sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales"¹⁴ establecido en el artículo 3 del Convenio OIT N° 81.

¹¹ *Ibidem*, Pág. 7.

¹² INEI. I. (2018). Perú: Estructura Empresarial, 2017. Pág. 9.

¹³ INEI. I. (2019). Perú: Estructura Empresarial, 2018. Pág. 22.

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo. (1960). C081 - Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) Recuperado de: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312226:NO

4. Sobre la vinculación del presente proyecto de ley con los lineamientos y políticas de actuación 2020-2022 de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en los siguientes lineamientos y políticas de actuación 2020-2022 de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL respecto a micro y pequeñas empresas:

- A. Plan Anual de Inspección del Trabajo 2020 (PAIT 2020)¹⁵
- B. Plan Anual de Inspección del Trabajo 2021 (PAIT 2021)¹⁶
- C. Directiva N.º 001-2020-SUNAFIL/INII, "Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva" (versión 2).¹⁷
- D. Directiva N.º 001-2021-SUNAFIL/III, "Disposiciones sobre las acciones de Asistencia Técnica en el Sistema de Inspección del Trabajo."¹⁸
- E. Directiva N.º 001-2021-SUNAFIL/INPA, "Reglas para el desarrollo de las acciones de Orientación en el marco de la prevención del Sistema de Inspección del Trabajo".¹⁹
- F. Protocolo N.º 005-2020-SUNAFIL/INII, "Protocolo sobre el ejercicio de la inspección del trabajo, dentro del marco de la declaratoria de emergencia sanitaria y nacional por las graves circunstancias que afectan las actividades laborales y económicas a consecuencias del Coronavirus (COVID 19) en el territorio nacional" (versión 3)²⁰

II. EFECTO DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto promover las acciones de orientación para las microempresas. Para ello, se modifica el artículo 39 de la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, tal como se detalla a continuación:

¹⁵ SUNAFIL. (2019) Resolución de Superintendencia N.º 354-2019-SUNAFIL de fecha 19 de diciembre de 2020.

¹⁶ SUNAFIL. (2020) Resolución de Superintendencia N.º 245-2020-SUNAFIL de fecha 30 de diciembre de 2020.

¹⁷ SUNAFIL. (2021) Resolución de Superintendencia N.º 216- 2021-SUNAFIL de fecha 12 de agosto de 2021.

¹⁸ SUNAFIL. (2021) Resolución de Superintendencia N.º 140-2021-SUNAFIL de fecha 5 de mayo de 2021.

¹⁹ SUNAFIL. (2021) Resolución de Superintendencia N.º 158-2021-SUNAFIL de fecha 19 de mayo de 2021.

²⁰ SUNAFIL. (2021) Resolución de Superintendencia N.º 189-2021-SUNAFIL de fecha 28 de junio de 2021.

LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO	TEXTO MODIFICADO
Artículo 39.- Cuantía y aplicación de las sanciones Las infracciones detectadas son sancionadas con una multa máxima de: a) Doscientas unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones muy graves. b) Cien unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones graves. c) Cincuenta unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones leves. La multa máxima por el total de infracciones detectadas no podrá superar las trescientas unidades impositivas tributarias (UIT) vigentes en el año en que se constató la falta. La sanción que se imponga por las infracciones que se detecten a las empresas calificadas como micro o pequeñas empresas conforme a ley se reducen en 50%. La aplicación de las mencionadas sanciones y la graduación de las mismas, es efectuada teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. El incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputable al empleador que produce la muerte como resultado de un accidente de trabajo; así como, la obstrucción a la labor de la Inspección de Trabajo para su investigación, se sancionan con multa administrativa y el cierre temporal del	Artículo 39.- Cuantía y aplicación de las sanciones Las infracciones detectadas son sancionadas con una multa máxima de: a) Doscientas unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones muy graves. b) Cien unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones graves. c) Cincuenta unidades impositivas tributarias (UIT), en caso de infracciones leves. La multa máxima por el total de infracciones detectadas no podrá superar las trescientas unidades impositivas tributarias (UIT) vigentes en el año en que se constató la falta. La sanción que se imponga por las infracciones que se detecten a las empresas calificadas como micro o pequeñas empresas conforme a ley se reducen en 50%. En el caso de las microempresas se aplican acciones de orientación en reemplazo de la imposición de una o más multas, cuando éstas han sido impuestas por primera vez en una materia que corresponda a infracciones leves conforme a lo dispuesto en el artículo 31 en la presente Ley. Las acciones de orientación que sustituyen la multa tienen la finalidad de asesorar sobre todas las obligaciones correspondientes a la

área de la unidad económica o de la unidad económica a cargo del sujeto inspeccionado. <i>Sin perjuicio de la sanción administrativa, los casos de incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputables al empleador, que resulten en un accidente mortal, determinados en una resolución administrativa, son puestos en conocimiento del Ministerio Público por la Autoridad Inspectiva de Trabajo en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles."</i>	materia en la cual el sujeto ha cometido la infracción. <i>La aplicación de las mencionadas sanciones y la graduación de las mismas, es efectuada teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.</i> <i>El incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputable al empleador que produce la muerte como resultado de un accidente de trabajo; así como, la obstrucción a la labor de la Inspección de Trabajo para su investigación, se sancionan con multa administrativa y el cierre temporal del área de la unidad económica o de la unidad económica a cargo del sujeto inspeccionado.</i> <i>Sin perjuicio de la sanción administrativa, los casos de incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputables al empleador, que resulten en un accidente mortal, determinados en una resolución administrativa, son puestos en conocimiento del Ministerio Público por la Autoridad Inspectiva de Trabajo en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles."</i>
---	--

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos adicionales al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto económico de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, más que el ya asignado a la misma.

Y por otro lado, la presente iniciativa legislativa garantiza el cumplimiento de las disposiciones del Convenio OIT N° 81, al promover la información técnica y asesoría a los empleadores para que estos cumplan de la forma más efectiva la normativa en materia laboral, lo cual a su vez contribuye con la búsqueda de competitividad y formalización de la actividad económica de las microempresas.

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

La presente iniciativa legislativa se vincula con la décimo octava Política de Estado de la Agenda Legislativa, relativa a la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, la misma que señala debe establecerse "46. *Leyes de apoyo a las micro y pequeñas empresas*"²¹

Asimismo, la presente iniciativa legislativa se vincula con la décimo octava Política de Estado del Acuerdo Nacional, relativa a la Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica que señala:

"Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles.

*Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada; (b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica; (c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado; (d) proveerá infraestructura adecuada; (e) promoverá una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios, financieros y de capitales; (f) propiciará una política tributaria que no grave la inversión, el empleo y las exportaciones; (g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales; (h) garantizará el acceso a la información económica; (i) fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica; (j) facilitará la capacitación de los cuadros gerenciales y de la fuerza laboral; y (k) construirá una cultura de competitividad y de compromiso empresarial con los objetivos nacionales"*²².

²¹ Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2021-2022. Publicado el 23 de octubre de 2021 El peruano, 1994, p. 4. Recuperado de: <file:///C:/Users/SOPORTE/Downloads/2004447-1.pdf>

²² Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de: <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/18-busqueda-de-la-competitividad-productividad-y-formalizacion-de-la-actividad-economica/>